

# LE LOBBIES NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: QUALE REGOLAMENTAZIONE POSSIBILE ?\*

Luigi Della Luna Maggio\*\*

(9 aprile 2015)

## 1. *Introduzione: finalità e scopo dell'indagine.*

La rappresentanza organizzata degli interessi è un tema che negli ultimi anni ha assunto una centralità sempre maggiore nel dibattito politico italiano. I motivi, banalmente, possono essere due: da un lato, il tentativo di emulare esperienze virtuose che si trovano in giro per l'Europa e negli Stati Uniti<sup>1</sup>, soprattutto per quanto riguarda la regolamentazione del fenomeno; dall'altro, invece, il tentativo di escludere dalla galassia della rappresentanza degli interessi quegli scandali corruttivi che ciclicamente investono il nostro Paese e che

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> In linee generali, può dirsi che nell'ordinamento giuridico nordamericano è prevalsa l'esigenza di regolamentare l'attività di lobbying, data la quantità ed eterogeneità dei gruppi di pressione esistenti, incentrata sul diritto di partecipazione democratica e sulla libertà di espressione, con la previsione della registrazione (in un apposito elenco) dei lobbisti e dei loro committenti al fine di garantire il principio della trasparenza nelle attività svolte; in Europa, invece, Paesi come Francia e Gran Bretagna, la regolamentazione del lobbying, nata dall'esigenza di prevenire fenomeni corruttivi che potrebbero sorgere dalla pressione esercitata da alcuni gruppi sul legislatore, ha il fine di controllare i parlamentari piuttosto che i lobbisti, Cfr. S. FEDELI, M.F. VIOLA, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, in "Economia Pubblica", n. 2/2000, p. 53. Si v. anche T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea*, in "Quaderni Costituzionali", n. 4/2006, pp. 719-42. Il Prof. F. MAIANI, nel documento rilasciato all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato (disponibile al seguente link [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/309/Commissione\\_di\\_Venezia\\_-\\_Rapporto\\_lingua\\_inglese\\_.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/309/Commissione_di_Venezia_-_Rapporto_lingua_inglese_.pdf)) a seguito dell'audizione svoltasi in merito all'esame dei disegni di legge in materia di rappresentanza di interessi (A.S. 281 e connessi, di cui si parlerà nell'ultimo paragrafo), individua tre modelli di regolazione del lobbying: 1) sistema a bassa regolazione, adottato da Germania, Francia, Polonia e dall'Unione Europea, che prevede l'iscrizione negli appositi registri per i portatori di interessi particolari, ma nel complesso il sistema è debole per la scarsa indipendenza dei lobbisti dai componenti del governo e per un sistema di pubblicazione on line, non sufficientemente dettagliata, dei dati dei lobbisti; 2) sistema a media regolazione, adottato da Lituania, Ungheria, Canada; esso prevede che con l'iscrizione al registro pubblico il lobbista, ad esempio, indichi il nome del gruppo per il quale lavora; prevede, inoltre, una procedura semplice per aggiornare e consultare i dati disponibili; 3) sistema ad alta regolazione, adottato negli Stati Uniti, che prevede che il lobbista fornisca dettagliatamente tutte le informazioni (comprese le spese economiche sostenute) al momento dell'iscrizione al registro, facilmente consultabile; il modello fornisce trasparenza e *accountability* nel sistema politico.

coinvolgono i *decision makers* e gli attori economici e sociali. Su quest'ultimo punto si concentra, del resto, l'attenzione dell'opinione pubblica quando, ad esempio, le indagini degli inquirenti smascherano maxi truffe e tangenti per l'aggiudicazione di appalti. In questo senso, il tema della rappresentanza degli interessi racchiuderebbe in sé due dimensioni: una "giuridica", alla quale sarà prestata particolare attenzione, vale a dire la necessità di regolamentare l'attività della rappresentanza degli interessi, in termini, soprattutto, di criteri e modalità di accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni pubbliche; l'altra "sociale", ovvero evitare che il lobbying (inteso, in termini generali, come sistema della rappresentanza degli interessi<sup>2</sup>) sia *tendenzialmente* percepito come sinonimo di malaffare e corruzione<sup>3</sup>. Del resto, se consideriamo il lobbying un'attività in grado di condizionare il *policy process*, ovvero il tentativo di influenzare l'attività delle istituzioni pubbliche e di *dettarne* l'agenda politica<sup>4</sup>, allora, è evidente che il lobbista dovrà essere in grado di svolgere almeno una duplice azione: prima di tutto, come si vedrà meglio in seguito, svolgere un'attenta e accurata analisi della programmazione dei lavori parlamentari, del Governo e delle Regioni (in questo caso, è importante che il lobbista sappia individuare il "luogo" della proposta politica); inoltre, impostare una campagna di comunicazione efficace in grado non solo di influenzare il decisore pubblico, ma anche di intercettare la sensibilità e il consenso dell'opinione pubblica e delle organizzazioni attorno alla *issue* di riferimento. In questo senso, il lobbying si presenta come "un veicolo

---

<sup>2</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, UTET, 2004, p. 468-69. L'Autore, sul piano terminologico, intende per lobbying un "processo per mezzo del quale i rappresentanti di gruppi d'interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision makers*, i desideri dei loro gruppi". Il gruppo di pressione indica l'esistenza di un' "organizzazione formale e la modalità di azione del gruppo stesso in vista del conseguimento dei suoi fini: la pressione, per la quale s'intende l'attività di quell'insieme di individui che uniti da motivazioni comuni cercano, attraverso l'uso o la minaccia dell'uso di sanzioni, di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico sia al fine di mutare la distribuzione prevalente di beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri gruppi o del potere politico stesso". Per gruppo di interesse, l'Autore rimanda alla definizione di David Truman, per il quale gruppo di interesse "è qualsiasi gruppo che, sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, porta avanti certe rivendicazioni nei confronti di altri gruppi della società per l'instaurazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento che sono inerenti agli atteggiamenti condivisi".

<sup>3</sup> Il report di Transparency International, "Corruption Perception Index 2014" (disponibile al seguente link <http://www.transparency.org/cpi2014>), sui livelli di percezione della corruzione, pone l'Italia al 69° posto della classifica generale su 175 Paesi osservati.

<sup>4</sup> M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma, Laterza, 2014 (edizione digitale), p. 34.

d'informazione per le assemblee legislative, nonché di partecipazione per le categorie cui si rivolge la decisione del legislatore"<sup>5</sup>. E ciò soprattutto se si considera che oggi, a differenza del passato, mancano i centri che preparano i programmi dei partiti e dei politici<sup>6</sup>; per cui, dal momento che "decidere significa avere basi conoscitive, elaborare idee, conoscere la realtà, confrontare soluzioni e scegliere tra esse"<sup>7</sup>, la conoscenza *tecnica* degli interessi di cui sono portatori i gruppi, può essere di supporto al lavoro del legislatore, che in autonomia e trasparenza, non potrà che assumersi la responsabilità, di fronte agli elettori, delle decisioni prese.

Come anticipato, il lavoro si occuperà prevalentemente della mancata (finora) regolamentazione dell'attività di lobbying nel contesto giuridico italiano. La regolamentazione è necessaria per ripulire dalla presunta opacità taluni rapporti tra i gruppi di interesse e il decisore pubblico. La parola d'ordine è, dunque, trasparenza, una condizione necessaria in ogni democrazia. E perché ci sia trasparenza è indispensabile una legge che disciplini l'attività di lobbying, che ne "renda visibili gli attori, le politiche, le modalità di intervento"<sup>8</sup>. Del resto, la trasparenza<sup>9</sup> è l'antidoto ad ogni tipo di speculazione, di messa in discussione dell'operato del decisore pubblico, della pubblica

---

<sup>5</sup> M. AINIS, *Privilegium*, Milano, Rizzoli, 2012 (edizione digitale), p. 23. L'Autore considera necessaria in Italia una legge che disciplini l'attività di lobbying se solo consideriamo che "conosciamo esattamente il numero dei lobbisti al Parlamento europeo (3 mila, 5 per ogni deputato), ma non sappiamo nulla dei loro colleghi all'opera nel Parlamento italiano".

<sup>6</sup> R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO, *Per una consapevole cultura costituzionale*, Napoli, Jovene, 2013, p. 101. L'A. sottolinea come "i vecchi partiti politici, quelli che sono crollati all'inizio degli anni Novanta, avevano messo in piedi macchine che servivano alla decisione. Per esempio, c'erano delle case editrici che pubblicavano riviste, studi, promuovevano incontri e ricerche [...] Il partito investiva nell'elaborazione delle sue linee politiche, e queste si diffondevano in tutte le sue strutture periferiche. Oggi, il giornalista che va ad intervistare i politici sull'energia nucleare, si sente rispondere delle bestialità, una serie di considerazioni banali prive di base conoscitiva, ognuno libero di esprimere la *sua* opinione come se fosse davvero titolato ad averne una".

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>8</sup> M. AINIS, *Privilegium*, op. cit., p. 23.

<sup>9</sup> In assenza di un'adeguata trasparenza, intesa come metodo di formulazione, elaborazione e, infine, approvazione della decisione pubblica, il rapporto tra decisore pubblico e lobbies "è avvolto da un velo impenetrabile di oscurità: il luogo della decisione, lungi dall'aver pareti di vetro, ricorda una brasserie ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore, dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti. Cfr. P.L. PETRILLO, *Lobbies. Le norme ci sono, basterebbe applicarle*, in "Istituto Bruno Leoni", Focus n. 185 del 5 Luglio 2011, p. 4, disponibile al seguente link [http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL\\_Focus\\_185\\_Petrillo.pdf](http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_185_Petrillo.pdf)

amministrazione; è un metodo di lavoro che permette ai cittadini, all'opinione pubblica, ai gruppi di interesse e di pressione, di conoscere i meccanismi di deliberazione della decisione pubblica, "i fattori che le hanno influenzate, nonché le risorse pubbliche a tal fine stanziare"<sup>10</sup>, e attivare un processo di discussione, aperto a tutti i soggetti interessati, sulla scelta operata dal legislatore. In quanto destinatari delle norme, i gruppi, rappresentanti di *certi* interessi, agiscono in forma preventiva, facendo *pressione* sul legislatore perché promuova una politica piuttosto che un'altra<sup>11</sup>.

Lo scopo della presente indagine è quello di sottoporre all'attenzione del lettore dapprima una serie di fattori e cause che sembrerebbero ostacolare la regolamentazione delle lobbies nell'ordinamento italiano; fattori e cause legati, da una parte, al nostro sistema politico, ancora troppo chiuso e poco maturo, arroccato su interessi personali e corporativi; dall'altra parte, invece, condizionati da quell'atteggiamento quasi schizofrenico del legislatore italiano<sup>12</sup> che alimenta un'inflazione normativa<sup>13</sup> che paradossalmente produce

---

<sup>10</sup> S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione Europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo Accordo Interistituzionale*, in "Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line", Gennaio 2015, p. 2

<sup>11</sup> G. CORSO, *Regole e politiche pubbliche: il punto di vista dei destinatari*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 181 ss. L'Autore, si sofferma sulle reazioni dei gruppi rispetto alle decisioni del legislatore, riprendendo due modelli diversi: il primo, proposto da T. J. LOWI, (*La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 48 ss. ), nel quale le *policies* possono essere classificate in base al criterio di coercizione; il secondo, avanzato da J.Q. Wilson (in AA.VV. , *The politics of regulation*, New York, 1981) che si concentra sul criterio della concentrazione/diffusione dei benefici e dei costi generati dai vari provvedimenti. In particolare, si hanno: a) politiche a costi concentrati e benefici concentrati, in cui il grado di conflittualità tra gruppi d'interesse sarà massimo; b) politiche a costi concentrati e benefici diffusi, in cui il gruppo che subisce i costi tenderà a opporsi alla misura mentre il gruppo beneficiario, vasto e disarticolato, quasi non avverte il beneficio e comunque se ne dimentica alla successiva tornata elettorale; così che "il decisore politico soppesando l'avversità del gruppo svantaggiato con l'indifferenza della maggioranza avvantaggiata, sarà poco incline a promuovere simili politiche"; c) politiche a costi diffusi e benefici diffusi: la scarsa o nulla percezione del vantaggio e la conseguente amnesia al momento del voto, inducono il decisore politico a non adottarle e, quindi, "a relegarle in coda all'agenda"; d) politiche a costi diffusi e a benefici concentrati: le più convenienti per il decisore politico "perché in questo modo egli può attribuire vantaggi mirati a gruppi che gli stanno a cuore senza scontentare direttamente altri".

<sup>12</sup> Ci si riferisce alla legge del 6 novembre del 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", la cd. "legge anticorruzione", che ha introdotto, all'art. 1, c. 75, lett. r, l'art. 346 – bis , una nuova fattispecie di reato nel codice penale, il "Traffico di influenze illecite", secondo cui: "*Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o*

una *cattiva* legislazione<sup>14</sup>, da cui derivano leggi *mal scritte*<sup>15</sup>. L'analisi mirerà, di poi, a delineare la cornice di una possibile regolamentazione giuridica del fenomeno, e gli

---

*all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita".* La disposizione, che colpisce sul piano penale chi sfrutta i rapporti e le conoscenze con i decisori pubblici, al fine di influenzarne le decisioni, rischia di generare confusione con l'attività lecita del lobbying. Si veda, ad esempio, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/civile/civile/news/2012/05/corruzione-lobbisti-a-rischio-con-la-norma-sul-traffico-di-influenze.php> (consultato il 12 marzo 2015) .

<sup>13</sup> A. CELOTTO, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *op.cit.* , p. 204, considera l'inflazione normativa, nel senso di un aumento vertiginoso delle leggi e altri atti normativi, una delle cause della crisi della legge. Tra le altre cause, l'Autore rileva: a) lo "scadimento della qualità della legislazione, mal redatta, spesso modificata, stratificata, scarsamente fattibile" ; b) l' "impoverimento del ruolo della legge, da un lato, per la perdita di centralità della legge parlamentare nel sistema delle fonti (le leggi hanno sempre più spesso contenuto *secondario*), dall'altro, per l'impoverimento della funzione regolativa della legge in ragione di una più ampia perdita della capacità regolativa del vivere sociale, forma della più ampia crisi del diritto". Si v. anche N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La Codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?* , disponibile al seguente link [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/20-10-2009/Astrid\\_Rassegna\\_QR\\_Lupo\\_Mattarella\\_codificazione\\_140909.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/20-10-2009/Astrid_Rassegna_QR_Lupo_Mattarella_codificazione_140909.pdf) , p. 2, sul "disordine del tessuto normativo, dato dal fatto che le disposizioni che regolano oggetti o materie, sono sparse tra un gran numero di leggi, nelle quali esse sono spesso difficili da individuare, per l'eterogeneità del contenuto e per l'oscurità della formulazione" .

<sup>14</sup> Si evidenzia, ad esempio, "lo stretto legame che unisce il *thema* della produzione delle regole giuridiche a quello della produzione dei beni e servizi e, quindi, l'universo giuridico in quello che ne rappresenta uno degli aspetti essenziali e il mondo economico-produttivo" , nel senso che la qualità della produzione normativa di un Paese è uno di quei "fattori capaci di favorire la crescita del suo sistema economico e di determinare il livello di competitività (o, se si preferisce, il basso tasso di qualità come una delle cause del declino e della crisi di competitività)" , Cfr. P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it) , del 7 febbraio 2007, p. 1.

<sup>15</sup> E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 27 ss. L'Autore individua le seguenti conseguenze della *cattiva* legislazione: prima di tutto, sul piano giuridico, si verifica la lesione del principio della certezza del diritto; in secondo luogo, essa produce un effetto sul piano della separazione dei poteri, nel senso che l'attività interpretativa del giudice trova maggiore spazio; inoltre, il mancato rispetto delle regole in materia di redazione degli atti normativi si riflette sul funzionamento della forma di governo; infine, la cattiva legislazione genera non solo l'applicazione arbitraria del diritto da parte della pubblica amministrazione, ma intacca anche la certezza dei diritti, con implicazioni negative anche sulla forma di Stato. Sul tema della *cattiva* legislazione, si v. anche M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma, Laterza, 2002. Sulla *qualità* della legislazione, si v. R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafio, 2011, p. 14 ss. Il Curatore, nelle pagine introduttive, sottolinea come nonostante l'ordinamento giuridico sia dotato, oggi, di istituti che sarebbero in grado di raggiungere l'obiettivo della qualità della legislazione, quali l'Analisi

argomenti a supporto della necessità stessa, tenendo in considerazione i tentativi di regolamentazione, fin qui occorsi e, segnatamente, le proposte di legge presentate prevalentemente nel corso della XVII Legislatura.

## 2. *Lobby, questa sconosciuta.*

La *generale* diffidenza da parte dell'opinione pubblica e della stampa italiane verso il tema del lobbying e, in particolare, del rapporto tra lobbista e decisore pubblico, non la si cancella con *un colpo di spugna*, con una norma e, forse, neanche con una disciplina complessiva del settore che includa anche, ad esempio, una riforma dei regolamenti parlamentari, e una regolamentazione dei partiti politici<sup>16</sup>. Si tratta, infatti, di un fenomeno complesso che coinvolge numerosi attori, politici e sociali, la cui regolamentazione giuridica rischia, così, “di non cogliere i fenomeni reali che spesso tendono a svolgersi dietro le quinte, e di delineare procedure molto artificiali e il più delle volte inefficaci”<sup>17</sup>.

---

tecnico-normativa (ATN), l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), la Valutazione d'impatto della regolamentazione (VIR), “tali istituti appaiono vanificati dal disordine nel sistema delle fonti”.

<sup>16</sup> A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in “Quaderni Costituzionali”, n. 2/2006, pp. 323-5. L'Autore indica i motivi per cui il legislatore non abbia ancora provveduto ad una regolamentazione dei partiti politici, sebbene la Costituzione, all'art. 49, non lo preveda espressamente, a differenza, invece, di quanto non prescriva per i sindacati (art. 39 Cost.), così che le “differenti espressioni *metodo democratico* previsto per i partiti e *base democratica* prevista per i sindacati, è stato un argomento utilizzato in più occasioni per evitare lo scoglio della regolamentazione dei partiti”. Gli stessi partiti, secondo l'Autore, avrebbero maturato la preoccupazione che una regolamentazione avrebbe fatto perdere loro “la natura di soggetti della società civile” e che avrebbe generato un “controllo pubblico ad opera di apparati interessati a colpire i partiti di opposizione”. Inoltre, la resistenza alla regolamentazione dei partiti risiederebbe nel convincimento che “i partiti sarebbero una variabile dipendente dalla forma di governo e dalla legislazione elettorale e che operando le opportune riforme istituzionali ed elettorali essi potessero subirne effetti positivi”. Si v. anche G. AMATO, *Analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti per l'attuazione dei principi di cui all'art. 49 della Costituzione, sul loro finanziamento, nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta o indiretta, ai sindacati*, in “Rassegna Parlamentare”, n. 4/2012, pp. 751-793; S. GAMBINO, *Partiti politici, forma di governo e forma di Stato (di democrazia pluralista)*, in “Astrid Rassegna”, n. 11/2013; A.M. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul “metodo democratico interno ai partiti?”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2014.

<sup>17</sup> N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), p. 2. L'Autore sottolinea come sia possibile “disciplinare con accuratezza il rapporto dei lobbisti con deputati e senatori, o anche gli accessi dei lobbisti ai palazzi di Camera e Senato, ma il tutto finisce per essere del tutto vanificato dalle figure di ex parlamentari che fungono da lobbisti e altresì – assai più frequentemente di quanto si creda – da quelli che chiamerei *parlamentari – lobbisti*, ossia deputati e senatori che, come finalità essenziale o persino unica del loro mandato parlamentare, hanno appunto quella di perseguire ed appoggiare le richieste di una categoria o di un gruppo di interesse”.

Probabilmente, la ragione di un simile atteggiamento, diffuso tra l'opinione pubblica, la stampa e parte della politica, risiede nella progressiva, e recente, trasformazione del nostro modello economico e giuridico. Da un lato il processo di europeizzazione sul piano delle relazioni giuridiche e, dall'altro, la maggiore interdipendenza economica a livello globale<sup>18</sup>, intensificatasi a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, hanno di fatto determinato la perdita del ruolo di *accentratore* dei partiti sulla scena politica, innescando una fase di crisi<sup>19</sup> che coinvolge complessivamente le organizzazioni di *mediazione sociale*. La progressiva trasformazione dei partiti in *cartel parties*<sup>20</sup>, ovvero in organizzazioni con piattaforme programmatiche simili tra loro, ha accresciuto il problema della rappresentanza<sup>21</sup> delle istanze e degli interessi provenienti *dal basso*, favorendo l'ingresso sulla scena politica di *nuovi* attori economici e sociali (gruppi, movimenti, associazioni ecc..) i cui interessi non sono *più* in grado di essere tutelati e soddisfatti dai partiti politici, attori *tradizionali* del sistema politico-istituzionale. In questo modo, si è manifestata una trasformazione della rappresentanza, che non è più descritta come un movimento univoco dal basso verso l'alto, ma in uno schema fondato sul principio della sovranità popolare in cui "il rappresentato è ovviamente il popolo, in carne ed ossa, nelle sue concrete divisioni. Il rappresentante, nelle democrazie pluraliste, si sdoppia: nella rappresentanza *agita* dai partiti e nella rappresentanza *agita* dal Parlamento"<sup>22</sup>. Si

---

<sup>18</sup> G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2012, p. 46, considera che "le più consistenti trasformazioni della Costituzione hanno preso avvio dal processo di integrazione comunitaria, in ragione dello spostamento di una quota consistente di potere sovrano al di fuori dei confini nazionali. Tale processo si è ulteriormente amplificato in ragione della cd. globalizzazione dalla quale è scaturita una nuova e più complessa sfida al costituzionalismo".

<sup>19</sup> Si permette di rimandare a L. DELLA LUNA MAGGIO, *Democrazia e partiti: una crisi in comune*, in A. ARGENIO (a cura di), *Totalitarismi e democrazia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 157-172.

<sup>20</sup> Il *cartel party* si contraddistingue per la compenetrazione del partito e dello Stato e per un alto livello di autoreferenzialità, Cfr. R.S. KATZ, P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>21</sup> Sul processo di trasformazione della rappresentanza politica, connessa alla crisi dei partiti politici (e in particolare alla loro funzione di *rappresentanza* nelle sedi parlamentari), Cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in "Quaderni Costituzionali", n. 4/2008, pp. 853-88.

<sup>22</sup> M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in "Democrazia e Diritto", n. 2/2014, p. 15 ss. Se da un lato i partiti "organizzano e interpretano interessi, passioni, credenze convincenti etico-politici, idiosincrasie, egoismi, superstizioni, inimicizie... mediandoli e unificandoli in visioni del mondo e in programmi politici [...] Realizzano questa rappresentanza parziale [...] Ma il Parlamento rappresenta davanti al popolo stesso, nella sua interezza, il conflitto che lo attraversa, le

aggiunga il progressivo depotenziamento del Parlamento “che ormai pesa pochissimo negli equilibri complessivi della forma di governo”<sup>23</sup> e il rafforzamento, invece, del Governo sul piano della produzione normativa con il ricorso (frequente) alla decretazione d’urgenza. Come evidenzia il Rapporto 2013 sulla Legislazione, i processi decisionali, sempre più “reticolari e complessi”, vedono la partecipazione di una pluralità di soggetti, “con un ruolo sempre più marcato, da un lato dell’Unione Europea e, dall’altro, delle Regioni nel sistema delle autonomie”. La crisi economica e finanziaria e i connessi accordi raggiunti in sede europea, prosegue il Rapporto, consentono al Governo, “interlocutore delle istituzioni europee e interprete delle decisioni assunte a livello europeo, di tradurre tale ruolo in una fluviale ed articolatissima (quando non frammentaria) produzione normativa, quasi esclusivamente affidata alla decretazione d’urgenza [...] che è diventato il canale principale attraverso il quale vengono veicolate non soltanto le decisioni di breve periodo ma anche scelte che investono periodi medio-lunghi”<sup>24</sup>.

Si considerino, inoltre, fattori come la *apparente* contraddizione tra l’interesse particolare, di cui sono portatori i gruppi, e l’interesse generale, inteso, quest’ultimo, come qualcosa di

---

linee di spaccatura che lo dividono, anche nei loro profili irriducibili [...] In questo senso il Parlamento rappresenta davanti al popolo stesso (dunque con un movimento discendente) la possibilità concreta dell’unità nazionale [...] Resta dunque vero – malgrado tutto quel che si può dire sulle trasformazioni della rappresentanza, sulla rete, sui mezzi di comunicazione, sulle *lobbies*, sull’*accountability*... - che il Parlamento è il soggetto cui tutti si sottomettono per poter costruire questa unità politica come presupposto della effettività dell’ordinamento giuridico, e tutti si sottomettono in quanto il Parlamento rende presente, e nello stesso tempo reale, questa possibilità”.

<sup>23</sup> R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, op. cit. , p. 16.

<sup>24</sup> *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Nota di sintesi, *Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento*, a cura del Servizio Studi – Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei deputati, p. 14 ss. Il Rapporto benché consideri il decreto legge lo strumento normativamente e mediaticamente più forte perché “è relativamente semplice da adottare, entra in vigore subito, costringe il Parlamento ad occuparsene, si impone all’attenzione dei mass media, mostra la rapidità con cui il Governo si fa carico dei problemi” , evidenzia due criticità: 1) “scarso coordinamento nella fase istruttoria endogovernativa e la concitazione dell’istruttoria parlamentare, concentrata in pochi giorni” ; 2) “compressione” del ruolo delle Commissioni parlamentari, costrette ad una funzione puramente consultiva, anche su provvedimenti che ne investono in pieno le competenze, “assorbite” , in presenza di provvedimenti che riguardano molteplici settori, dalle Commissioni Affari Costituzionali e Bilancio. Il Rapporto è disponibile al seguente link [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/documenti/Nota di sintesi volume 10 02 2014.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/documenti/Nota_di_sintesi_volume_10_02_2014.pdf)

*pre-esistente* all'ordinamento e alle sue istituzioni<sup>25</sup>, e il superamento dell' "ideale di un interesse generale superiore e trascendente gli interessi dei gruppi, con la conseguente problematicità di affiancare ai partiti politici altri gruppi sociali, quali ulteriori fattori della formazione della volontà dello Stato, avviene nella progressiva affermazione della democrazia pluralista"<sup>26</sup>. Ciò equivale a dire che il pluralismo sociale, nell'ambito dello Stato pluriclasse, articolato in "associazioni e organizzazioni complesse, ha posto il problema, prima politico e poi propriamente giuridico-costituzionale, del grado di rilevanza, o in altre parole, della misura dell'inclusione-riconoscimento degli interessi organizzati nei processi di definizione delle scelte pubbliche"<sup>27</sup>. Si consideri anche l'ossatura economica e imprenditoriale italiana, per lo più caratterizzata, almeno fino alla metà dei Settanta, da piccole e medie imprese, in grado di sprigionare interessi di bassa intensità che non richiedevano contatti con le istituzioni; un forte radicamento delle corporazioni (ordini professionali e sindacati), e, quindi, uno scarso livello di cittadinanza attiva e di partecipazione finalizzata al controllo dei decisori pubblici<sup>28</sup>. Negli ultimi anni, invece, l'Italia ha conosciuto forme di partecipazione politica *nuove* al di fuori dei *tradizionali* partiti politici; i soggetti economici hanno sfruttato il potenziale della crescente interdipendenza economica, alimentando, di conseguenza, meccanismi di "relazione con i soggetti politico-istituzionali della globalizzazione (organizzazioni economico-finanziarie internazionali ed europee) anche all'interno dell'apparato istituzionale nazionale"<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in "Analisi giuridica dell'economia", 2/2013, p. 466. Nella visione giacobina, prosegue l'Autore, la massima espressione della purezza della Legge fu la c.d. Legge Le Chapelier, che vietava ai cittadini di riunirsi per la difesa dei loro interessi comuni poiché non vi è l'interesse particolare di ciascun individuo e l'interesse generale di tutti, ma solo quello dello Stato, per cui non è permesso ad alcuno di ispirare ai cittadini un interesse intermedio, separandoli dalla cosa pubblica con spirito di corporazione".

<sup>26</sup> R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa*. Milano, Franco Angeli, 2013 (edizione digitale), p. 33, così l'Autore riprendendo H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 62 e 72.

<sup>27</sup> G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 292 ss. L'Autore connette l'affermazione degli interessi organizzati "alla progressiva ed inarrestabile - a quanto sembra - erosione della funzione connettiva svolta dal sistema dei partiti politici. La debolezza dei partiti e la perdita di radicamento sociale e di legittimazione culturale e morale cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio lascia intravedere un processo di inesorabile, definitivo esaurimento della funzione cd. *di mediazione-integrazione* svolta per anni dai partiti italiani (o almeno dai grandi partiti di massa)".

<sup>28</sup> P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 466.

<sup>29</sup> M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Roma, Carocci, 2011, p. 89.

Infine, tra i motivi che indurrebbero (o, avrebbero indotto) il legislatore a considerare il lobbying un vero e proprio tabù giuridico<sup>30</sup>, va considerata la relazione, cui si è già brevemente accennato, tra corruzione e sistema dei partiti, che mette in evidenza “la centralità dei partiti, piuttosto che del sistema politico-istituzionale, nel rappresentare un canale di accesso, raccolta e aggregazione degli interessi provenienti dal mondo economico e sociale”<sup>31</sup>. Questo approccio, rischia di rendere, a prima vista, opache le relazioni tra gruppi di interesse e i *decision makers*, a causa della (presunta) circolazione eccessiva di denaro nella costruzione dell’agenda politico-istituzionale e nelle competizioni elettorali. Il rapporto tra denaro e politica, di per sé, non può lasciare intendere, sistematicamente, situazioni di malaffare e clientelismo. Allo stesso tempo, però, il denaro può essere lo strumento per favorire un *interesse* (seppur legittimo) piuttosto che un altro. Se così fosse, si travalicherebbe il campo d’indagine, per passare dal tema del lobbying, un’attività che, come si vedrà, è espressione di una democrazia plurale, ad un’analisi, invece, sui fenomeni corruttivi che legano il decisore pubblico e gli attori economici e sociali. Del resto, se si considerasse il denaro quale *unico* strumento di valutazione ed analisi della rappresentanza (legittima) degli interessi, le democrazie contemporanee rischierebbero di rimanere schiacciate dall’influenza delle oligarchie economiche e finanziarie, la cui forza, nelle dinamiche del processo di globalizzazione, è in grado di condurre a una “situazione di disintegrazione del diritto”<sup>32</sup>. Il denaro, soprattutto in una fase crescente del ruolo delle corporations multinazionali nell’economia globalizzata<sup>33</sup>, (si

---

<sup>30</sup> P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 466.

<sup>31</sup> M.C. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 91.

<sup>32</sup> D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 161 ss. Sul punto, l’Autore precisa che la questione non sia la mancanza di produzione legislativa; piuttosto, “tempi, modi e caratteri della globalizzazione presentano una consistenza e un andamento così particolari da non consentire alla legge e all’esperienza giuridica di mantenere il loro ruolo di tendenziale primazia nei rapporti sia tra persone fisiche sia tra soggetti collettivi”.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 165. L’Autore, prendendo spunto da T. Lowi, sottolinea come l’obiettivo delle corporations multinazionali non sia quello dell’efficienza, né la produttività o il profitto, ma quello del controllo; in questo senso, “la grande corporations è in grado di battere in breccia lo Stato nazionale nella sua specificità di soggetto squisitamente politico”.

pensi, ad esempio, ai “giganti”<sup>34</sup> del digitale come Facebook, Google, Amazon e altri) , rischia, però, di minare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni e la politica. In una *economia dell’influenza*, è possibile restituire la fiducia ai cittadini allentando la dipendenza dal denaro e ridefinendo il processo decisionale nelle istituzioni “per spezzare i vari anelli della catena che collega i risultati al denaro e per ripristinare la fiducia nelle istituzioni del governo”<sup>35</sup> .

Del resto, oggi il cittadino è molto più attento che in passato. Come ha messo in evidenza Lessig, mentre la politica del XX secolo è stata caratterizzata dall’elemento *read-only*, una politica in cui il cittadino ascoltava, raccogliendo le informazioni minime per partecipare alla vita politica, a partire dagli anni 2000, la politica è diventata *read-tweet*, cioè “i messaggi possono essere ripetuti, lanciati, diffusi in modo che le persone possano convergere”<sup>36</sup>. Questo passaggio, che si consuma certamente nel progresso della rivoluzione digitale, rende il cittadino molto più attento, più informato, in grado non solo di valutare *da solo* i processi politici, ma anche di esprimere opinioni, valutazioni sull’operato di un’amministrazione, di un governo, di un parlamento, che possono girare velocemente ed essere oggetto di ulteriori considerazioni da parte di altri cittadini. Ciò che, ad esempio, sottolinea ancora Lessig, ha determinato il successo della prima campagna elettorale di Obama è stato il fatto di utilizzare tante tecnologie diverse, mirato a conferire *empowerment* all’elettorato e, dunque, a rafforzare la possibilità di partecipare.

Quanto detto finora consente di osservare la *natura* dell’attore che esercita l’attività di lobbying.

Come detto, il denaro non può certo essere l’unico strumento col quale identificare il lobbying. In tal senso, la pressione esercitata da parte di un’organizzazione portatrice di interessi legittimi, particolari, nei confronti del decisore pubblico si concentra su una *issue*

---

<sup>34</sup> Si riprende l’espressione utilizzata da C. CROUCH, *Il potere dei giganti*, Roma, Laterza, 2011, p. 58 ss. , per il quale si definiscono “giganti” quelle imprese che per la posizione di forza assunta sui mercati sono in grado di: 1) influenzare questi ultimi avvalendosi della propria capacità organizzativa per porre in atto strategie di predominio su mercato; 2) farlo nell’ambito di varie legislazioni nazionali.

<sup>35</sup> L. LESSIG, *La trasparenza della rete*, Milano, Egea, 2014 (edizione digitale) , pp. 42-3. Sebbene l’Autore faccia diretto riferimento all’esperienza degli USA, è possibile riprendere tali riflessioni e calarle negli ordinamenti giuridici europei e italiano.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 51 ss.

ben precisa. L'interesse, legittimo, e, comunque, *di parte*, che l'organizzazione (che sia un'azienda locale o multinazionale, una società di consulenza per le imprese specializzata nelle relazioni istituzionali, una organizzazione non-profit,) intende portare all'attenzione del *legislatore* (inteso in un'accezione quanto più ampia possibile, comprensiva, quindi, anche di esponenti del governo centrale e periferico), non può essere identificato *esclusivamente* con un interesse economico.

Se così non fosse, ci troveremmo di fronte ad una comprensione riduttiva del fenomeno lobbistico. Infatti, se l'attività di lobbying è generalmente percepita come un'azione *prevalentemente* economica che consiste nell'influenzare le decisioni pubbliche per trarre vantaggi o, comunque, per limitare eventuali danni che possono essere arrecati da una legislazione svantaggiosa (parleremo, in questo caso, di *lobbying profit*), allora questo approccio può essere adottato per includere non solo quelle attività che sono espressione degli interessi economici, ma anche sociali, umanitari e legati a valori ideali<sup>37</sup> (parleremo, in questo caso, invece, di *lobbying non-profit*). A ben vedere, si tratta di una constatazione tanto semplice quanto fondamentale poiché consente di comprendere l'attività del lobbying per ciò che veramente è (ovvero capacità di promuovere interessi *di parte* verso il decisore pubblico) e non per quello che generalmente l'opinione pubblica percepisce, ovvero malaffare e clientelismo politico.

Analizzato, quindi, da una prospettiva più ampia, il lobbying include tanto il profit quanto il non-profit, ovvero quelle organizzazioni, associazioni, movimenti sociali che, sebbene nella forma *privatistica*<sup>38</sup>, promuovono azioni di interesse pubblico e collettivo; si muovono nello spazio degli attori sociali e contribuiscono con campagne informative (e non solo) alla sensibilizzazione e alla presa di coscienza collettiva su talune questioni di interesse *diffuso*. Le questioni promosse e avanzate dalle organizzazioni non profit non sono altro, quindi, che *interessi*, legittimi e *di parte*, per i quali le stesse organizzazioni promuovono campagne di sensibilizzazione, petizioni pubbliche, studi, ricerche e analisi di supporto ai contenuti delle loro attività istituzionali, con l'obiettivo di portarli all'attenzione del decisore

---

<sup>37</sup> G. MAZZEI, *Premessa*, in *Lobby. La rappresentanza di interessi*, a cura di L. CUOCOLO e G. SGUEO, RULES Research Unit Law and Economic Studies, Paper No. 2014-13. Baffi, Bocconi, pp.4-5.

<sup>38</sup> La forma *privatistica* dell'interesse assume significato nella distinzione tra rappresentanza politica elettiva e non elettiva esercitata dai gruppi. In questo senso, "la rappresentanza politica non elettiva sembra basarsi pur sempre su un rapporto fiduciario e tuttavia – a differenza di quella elettiva – stavolta a mandato imperativo, e, quindi, di natura privata", Cfr. R. DI MARIA, *op. cit.*, p. 23.

pubblico. Da questo punto di vista, il lobbista, che lavori per una multinazionale o per una organizzazione non profit, si presenta, comunque, come un *semplificatore della realtà*, ovvero come un professionista la cui azione è in grado di diventare la fonte più autorevole per il decisore pubblico<sup>39</sup>. I lobbisti rappresentano, così, “un filtro umano, non meccanico”<sup>40</sup>, tra i cittadini, che hanno un interesse da difendere, e il decisore pubblico, il quale ha bisogno di una grande quantità di informazioni per poter decidere in assoluta imparzialità.

I gruppi che operano nel cosiddetto Terzo Settore (associazioni di volontariato, ONG, movimenti sociali) hanno accresciuto, nel corso del tempo, la loro forza sul piano della rappresentanza degli interessi. Ovvero, hanno maturato la consapevolezza del fatto che costruire un modello di partecipazione alla formazione della legislazione di riferimento attraverso azioni politiche, campagne informative, petizioni pubbliche e un dialogo aperto e costante con i *decision makers*, consente loro di non rimanere estranei alla “costruzione dell’agenda collettiva delle politiche pubbliche nazionali e sub-nazionali”<sup>41</sup>. In quanto portatori di interessi legittimi, essi cercano di costruire una rete di dialogo con il decisore pubblico (parlamentari, componenti del governo centrale e periferico) per portare avanti la propria strategia di difesa o di promozione di talune *issues*.

Del resto il Terzo Settore rappresenta un comparto economico, come rileva Antonucci<sup>42</sup> su dati ISTAT, in forte espansione, sia per quanto riguarda i soggetti attivi (4,7 milioni di volontari, 681 mila dipendenti, 271 mila lavoratori esterni e 5 mila lavoratori temporanei) sia per il numero delle organizzazioni (+ 28% rispetto al censimento del 2001) sia, infine, per la capacità di contribuire alla ricchezza nazionale (il settore non-profit in Italia rappresenta il 4,3% del PIL nazionale, cioè, pari circa a 67 miliardi di euro) . Si tratta, dunque, di un settore che, per i numeri mostrati, necessita di una interlocuzione diretta con le istituzioni; necessita, cioè, di costruire un modello di rappresentanza degli interessi quanto più unitario possibile, e che consideri la proiezione verso l’esterno un aspetto

---

<sup>39</sup> M. MAZZONI, *op. cit.* , p. 6.

<sup>40</sup> G. SGUEO, *Lobbying e Lobbismi*, Milano, Egea, 2012, p. 29.

<sup>41</sup> M.C. ANTONUCCI, *Lobbying e terzo settore. Un binomio possibile?* , Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014 (edizione digitale) , p. 11.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

centrale della *propria* proposta di cambiamento e di riforma della legislazione di riferimento.

Su questo punto, si pensi, ad esempio, all'incontro del maggio 2014 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e le organizzazioni non-profit presso la sede milanese di Vita<sup>43</sup>. Motivo dell'incontro fu la presentazione da parte del Governo italiano del disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale (approvata nel Consiglio dei Ministri del 10 luglio scorso<sup>44</sup> e attualmente all'esame della Camera<sup>45</sup>). Come si legge sul sito web di Vita, il testo della bozza di legge delega ha recepito gran parte delle indicazioni raccolte da una piattaforma on-line (inMovimento<sup>46</sup>) a cui hanno contribuito circa 200 Associazioni, volontari ed esperti. Le associazioni, almeno quelle rappresentate da Vita in occasione dell'incontro con il Primo

---

<sup>43</sup> Vita S.p.A. è una *media content company* specializzata nei temi del non profit, della sostenibilità e dei comportamenti responsabili. Promossa dai gruppi sociali intermedi e dalle libere aggregazioni di cittadini, Vita nasce (come si legge sul sito web) come "spazio di libertà, indipendenza e pluralità, come infrastruttura di innovazione del mondo di riferimento, come fattore di mobilitazione per la coscienza pubblica del Paese e di supporto per l'emersione della società civile organizzata e del suo riconoscimento anche legislativo ed è diventata una bacheca plurale per le ragioni di tutti coloro che hanno una ragione da esprimere e luogo di confronto e dibattito".

<sup>44</sup> Dal Comunicato Stampa del Consiglio dei ministri n. 23 del 10 luglio del 2014, si apprende che il decreto legislativo in materia di riforma del terzo settore dovrà contenere i seguenti principi e criteri direttivi: "riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo; riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata, svolta senza finalità lucrative, diretta a realizzare in via principale la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale o d'interesse generale; individuare le finalità non lucrative e le attività solidaristiche e di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore; riorganizzare e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica; definire forme e modalità di organizzazione e amministrazione degli enti ispirate ai principi di democrazia, uguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori e trasparenza, nonché ai principi di efficienza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti; prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili e del patrimonio dell'ente, anche in caso di scioglimento del vincolo associativo e di estinzione; definire criteri e vincoli di strumentalità dell'attività d'impresa rispetto alla realizzazione degli scopi istituzionali e introdurre un regime di contabilità separata finalizzato a distinguere la gestione istituzionale da quella imprenditoriale; individuare specifiche modalità di verifica e controllo dell'attività svolta; disciplinare le modalità e i criteri dell'attività volontaria degli aderenti, nonché i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti e ai compensi; riorganizzare il sistema di registrazione degli enti attraverso la previsione di un registro unico del Terzo settore".

<sup>45</sup> "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale" (A.C. 2617, abb. con A.C. 2071, A.C. 2095, A.C. 2791) . La Commissione Affari Sociali della Camera, concluso l'esame, in sede referente, nella seduta del 31 marzo 2015, ha trasmesso il provvedimento all'Assemblea della Camera per il seguito dell'iter parlamentare (A.C. 2617-A) .

<sup>46</sup> <http://inmovimento.civi.ci/>

Ministro, hanno visto nel Governo italiano un interlocutore di riferimento al quale rivolgere le istanze di cambiamento di un comparto economico, come quello del Terzo Settore, che ha bisogno di risorse e sostegno pubblici. Lasciandosi anche coinvolgere da una comunicazione efficace del Governo<sup>47</sup>, le associazioni, raccogliendo l'invito dell'Esecutivo a formulare proposte di riforma del Terzo Settore, hanno potuto incidere nell'impianto della bozza di legge delega, indicando espressamente i punti strategici di riforma. Esse, organizzando efficacemente gli interessi del settore, sono, quindi, riuscite ad inserirsi nel processo decisionale (almeno nella fase di discussione e di esame del provvedimento), trovando nel Governo un interprete degli interessi delle Associazioni che operano nel Terzo Settore.

### 3. *Il Lobbying visto da vicino: casi studio.*

Alla pari delle corporations, i gruppi portatori di interessi sociali, umanitari, ambientalisti, promuovono consenso attorno alle loro istanze di riferimento; cercano, proprio come lobbisti, di irrompere nel circuito della democrazia rappresentativa per far prevalere, legittimamente, i *loro* interessi su altri. Anzi, da questo punto di vista, i movimenti sociali, sia quelli spontanei del tipo *single-issue*, cioè che nascono nella difesa di un interesse specifico (accesso all'acqua, protezione delle foreste, promozione dei diritti umani, diritto al cibo ecc...) , sia quelli che, invece, agiscono su una piattaforma programmatica più ampia<sup>48</sup>, hanno la possibilità di sfruttare quel consenso *diffuso* che si costruisce attorno

---

<sup>47</sup> “Lo chiamano terzo settore, ma in realtà è il primo. Un settore che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà”, (<http://www.vita.it/it/article/2014/05/13/terzo-settore-ecco-la-riforma-renzi/126904/>)

<sup>48</sup> Si può distinguere tra gruppi sezionali o economici, gruppi promozionali o per una causa, e gruppi istituzionali: 1) I *gruppi economici* (sindacati, organizzazioni imprenditoriali, associazioni professionali) rispondono ai grandi interessi della società e “rappresentano individui che aderiscono all'organizzazione in base all'interesse derivante dalla loro occupazione (operai, infermieri, insegnanti ecc...) [...] oppure rappresentano una determinata categoria di produttori (industriali, agricoltori ecc...)”; 2) i *gruppi per una causa* sono organizzazioni alle quali i membri aderiscono volontariamente e l'interesse per il quale agiscono “non è direttamente correlato alla loro condizione occupazionale”; tra questi rientrano: a) i gruppi di interesse pubblico (promozione di diritti umani, tutela dell'ambiente, promozione della pace, organizzazioni dei consumatori); b) i gruppi identitari che agiscono in difesa (e nella promozione), ad esempio, dei diritti delle donne, della professione di una fede religiosa, dell'uso di una lingua, dei riferimenti a tradizioni culturali; c) i gruppi cd. Nimby (*not in my back yard*) ovvero gruppi ibridi a metà strada tra i gruppi sezionali (perché essi si mobilitano in riferimento di un interesse materiale) e *per una causa* e si contraddistinguono per la

alla propria campagna; esse, cioè, facendosi carico della difesa (e promozione) di beni e risorse, diventano collettori di consenso ampio ed eterogeneo, scardinando le tradizionali barriere e *cleavages* ideologici.

E' evidente che la rappresentanza degli interessi per le organizzazioni del Terzo Settore non può limitarsi alla campagna informativa e di sensibilizzazione sui temi proposti; né la spinta ideale può esaurirsi nella ricerca (talvolta sterile) del dialogo con i decisori pubblici. Esse devono farsi interpreti di un *interesse* diffuso nei *luoghi* della decisione pubblica, sfruttando quegli istituti di democrazia partecipativa che consentono loro di attivare un meccanismo di dialogo con il decisore pubblico<sup>49</sup>. Lo sviluppo e la formazione di una democrazia pluriclasse in Italia non ha, a differenza di altri ordinamenti costituzionali<sup>50</sup>,

---

difesa del territorio in cui è insediata la membership; 3) i *gruppi istituzionali* possono essere pubblici o privati. I primi sono i governi locali e regionali che entrano in competizione tra loro e con i gruppi privati per procurare risorse alla propria struttura; i secondi sono istituzioni sociali (università, chiese, ospedali) che possono destinare parte della loro attività, e dell'organizzazione, nel chiedere sostegno ai *decision makers* (in quanto organizzazione verticistica, l'incontro con i soggetti pubblici avviene sulla base di una scelta adottata dai leader indipendentemente dagli interessi individuali degli operatori interni o degli utenti, Cfr. L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 15-19.

<sup>49</sup> L'ordinamento costituzionale italiano già prevede alcuni strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Ci si riferisce, in particolare, all'istituto della petizione popolare di cui all'art. 50 Cost. ; al referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost. ; all'iniziativa legislativa popolare ex art. 71, 2° comma Cost. Sul tema della democrazia partecipativa si v. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 1/2011, del 25/11/2010; dello stesso A. , *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 1/2011, del 29/03/2011; *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in "Democrazia e Diritto", n. 2/2008, pp. 175-217; *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in "Democrazia e Diritto", n. 3/2006, pp. 7-13. Si v. anche A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in "Diritto pubblico europeo – Rassegna on-line", Gennaio 2015; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in "Democrazia e Diritto", n. 4/2006, pp. 11-26; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, disponibile al seguente link [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/27-04-2009/Bifulco\\_democrazia-partecipativa--2-Firenze\\_2-3\\_4\\_09.doc.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/27-04-2009/Bifulco_democrazia-partecipativa--2-Firenze_2-3_4_09.doc.pdf) ; V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, elaborato nell'ambito delle attività di ricerca dell'Università Luiss Guido Carli su "Cittadinanza e democrazia partecipativa", coordinata dal Prof. Gian Candido De Martin, per il PRIN 2007 "Federalismo come metodo di governo" , disponibile al seguente link [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-I/14-05-2010/Antonelli\\_democrazia-partecipativa.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-I/14-05-2010/Antonelli_democrazia-partecipativa.pdf)

<sup>50</sup> Si pensi al primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, nel quale trova fondamento il lobbying (il *right to petition* assorbirebbe il termine moderno "lobbying") nel riconoscimento del diritto di rivolgere petizioni al Governo: "*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances*". Cfr. R. DI MARIA, *op. cit.* , p. 38. L'Autore dedica un intero capitolo al lobbying negli Stati Uniti.

lasciato spazio a forme di regolamentazione del lobbying. Ciò nonostante, lo spirito liberal-democratico della Costituzione repubblicana, nella ricerca di uno “spazio giuridico”<sup>51</sup> per le lobbies e i relativi canali di accesso alla formazione delle leggi, riconosce i diritti fondamentali dell’uomo all’interno delle formazioni sociali all’art. 2; la libertà di associazione dei cittadini all’art. 18; il diritto di rivolgere petizioni all’art. 50; l’iniziativa legislativa popolare all’art. 71 comma 2; l’istituto del referendum abrogativo, all’art. 75. Si tratta di un insieme di disposizioni costituzionali che “consentono un pluralismo soggettivo di gruppi e di associazioni dentro al sistema istituzionale italiano, secondo una visione liberal democratica delle formazioni sociali ed economiche espressione della società civile”<sup>52</sup>. Del resto, si tratta delle stesse disposizioni costituzionali in forza delle quali (e insieme ad altre<sup>53</sup>), le organizzazioni sociali, che di seguito saranno osservate, hanno tutelato i propri interessi, *premendo* sul decisore pubblico al fine di incidere sul processo di formazione della decisione pubblica<sup>54</sup>.

Come ha dimostrato, ad esempio, il Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua<sup>55</sup>, le organizzazioni sociali si propongono come interlocutori del decisore pubblico promuovendo campagne referendarie per porre rimedio (in questo caso) ad una scelta del

---

<sup>51</sup> P.L. PETRILLO, *L’irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, op. cit. , p. 471.

<sup>52</sup> M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, op. cit. , p. 94.

<sup>53</sup> Art. 39 sulla libertà di organizzazione sindacale; art. 49 sulla libertà di associazione ai partiti politici; art. 54, 97 e 98 che prescrivono l’obbligo di assolvere alla propria funzione con disciplina ed onore e al servizio della nazione per i dipendenti pubblici.

<sup>54</sup> Con le sentenze n. 1 e n. 290 del 1974, la Corte Costituzionale ha confermato, sulla base di una lettura pluralista del dettato costituzionale, la legittimità dei gruppi di fare pressione sul decisore pubblico. La Corte, chiamata a pronunciarsi sull’art. 503 del codice penale (di cui dichiara, nella sentenza n. 290, l’illegittimità “nella parte in cui punisce anche lo sciopero politico che non sia diretto a sovvertire l’ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare”) , riconosce che la Costituzione Repubblicana “ha dato ampio spazio alla libertà dei singoli e dei gruppi, riconoscendola e tutelandola con i soli limiti che risultino strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrano a caratterizzare il nuovo assetto democratico della società” . In questo modo, la Corte riconosce il diritto dei gruppi sociali a concorrere, in senso democratico, all’azione politica.

<sup>55</sup> Il Forum raccoglie comitati territoriali, organizzazioni sociali, sindacati, associazioni e singoli cittadini, distribuiti su tutto il territorio nazionale, costituitisi attorno al programma dell’acqua “bene comune” .

legislatore<sup>56</sup> e intervenire, *direttamente*, nel processo della decisione pubblica<sup>57</sup>. In quanto espressione di una democrazia pluriclasse e pluralista, le lobbies vedono nel referendum uno strumento importante di partecipazione per “veicolare le proprie istanze”<sup>58</sup>. Il Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua ha promosso nel giugno del 2011 una campagna referendaria intitolata “2 SI per l’Acqua Bene Comune”, per la quale hanno votato favorevolmente circa 26 milioni di cittadini italiani. Ai sensi dell’art. 75 Cost.<sup>59</sup>, il Forum ha

---

<sup>56</sup> I due quesiti referendari, in materia di servizi idrici integrati, prevedevano l’abrogazione dell’art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall’art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», e dall’art. 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, recante «Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea», convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale; l’abrogazione comma 1, dell’art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 “Norme in materia ambientale”, limitatamente alla seguente parte: “dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito”.

<sup>57</sup> Il referendum, in quanto “fonte del diritto tipica dei regimi democratici”, esprime un processo “dal basso verso l’alto, il cui attore principale è il corpo elettorale che va annoverato a pieno titolo tra i soggetti della democrazia”, G. BRUNELLI, *Intentio oggettiva e reviviscenza: a proposito del quesito referendario n. 2*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 57.

<sup>58</sup> Cfr. M. ROSPI, *Le lobbies, il referendum e la partecipazione democratica: due esperienze a confronto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2013, p. 2 ss. L’Autrice sottolinea come, a proposito dell’utilizzo dell’istituto del referendum da parte delle lobbies, si tratti di “un dato trasversale delle moderne democrazie pluraliste che in uno stato evolutivo di sistema stanno approdando ad una forma di democrazia sempre più partecipativa, che trova nella cittadinanza attiva dei cittadini la sua ragion d’essere [...] L’intreccio tra referendum e lobbies può essere interpretato, nelle sue applicazioni concrete, come un consolidamento del costituzionalismo moderno e liberale, che permette ai cittadini di esercitare i diritti costituzionalmente sanciti attraverso la partecipazione capillare al processo decisionale democratico, facendo delle lobbies un canale di comunicazione tra governati e governanti percorso con lo strumento del referendum”.

<sup>59</sup> Il ddl 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”, approvato al Senato e, con modifiche, alla Camera, in prima lettura, prevede, in materia di istituti di partecipazione diretta dei cittadini alla formazione del processo legislativo, l’introduzione del referendum propositivo di indirizzo, la cui disciplina sarà, in caso di approvazione finale, rinviata ad un’apposita legge costituzionale. Per quanto riguarda il referendum abrogativo, la riforma, all’art. 15, prevede che si ritiene approvata la proposta soggetta a referendum se “ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”. Al seguente link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00906778.pdf> è disponibile il testo a fronte tra il testo del ddl approvato al Senato (8 agosto 2014) e il testo del ddl approvato alla Camera dei deputati (10 marzo 2015), in prima lettura. Il 13 marzo 2015, il ddl costituzionale è stato assegnato alla Commissione Affari

attivato un canale di partecipazione diretta al processo decisionale, facendosi interprete di uno “strumento dei cittadini-elettori contro scelte politiche non condivise”<sup>60</sup>, deliberate, in questo caso, dal Parlamento<sup>61</sup>.

La campagna promossa dal Forum, al di là del merito dei quesiti referendari<sup>62</sup>, ha posto al centro del dibattito il tema dei “beni comuni” e, più in particolare, il rapporto tra sfera pubblica e sfera privata, e quindi, ciò che è “*comune* non può essere trattato come un bene normale (come una merce) che si può comprare e vendere a seconda dell’utilità del momento [...] C’era cioè una rivendicazione di pubblicità di beni essenziali: di loro inclusione in una *sfera pubblica* che non può essere ridotta ai codici del mercato”<sup>63</sup>. In quanto bene che *deve* essere accessibile a tutti, la questione dell’acqua, come si legge sul sito web del Movimento<sup>64</sup>, “ha raggiunto nel tempo una forte consapevolezza sociale e una

---

Costituzionali del Senato, in sede referente (A.S. 1429-B), per il seguito dell’esame in seconda lettura, ex art. 138 Cost.

<sup>60</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 331. Come osserva l’Autore, la Corte Costituzionale rielaborando, nelle sentenze n. 47 del 1991, n. 32 del 1993 e n. 15 e 16 del 2008, la tesi di Meuccio Ruini in Assemblea Costituente che parlava del referendum come uno strumento di “contropotere popolare”, ha riconosciuto nel referendum una “funzione anche di tipo correttivo nei riguardi del sistema dei partiti e persino delle sue degenerazioni”.

<sup>61</sup> Si consideri inoltre che in Italia, almeno fino alla prima metà degli anni Novanta del secolo scorso, il referendum è stato utilizzato per rompere la mediazione complessa tra i partiti (si pensi, ad esempio, alle campagne referendarie promosse dal Partito Radicale) dal momento che, come osservava Crisafulli nel 1954, attraverso il referendum abrogativo il popolo è in grado di esprimere “una volontà preminente, alla quale sia dunque attribuita efficacia prevalente su ogni altra e in ultima analisi decisiva”, Cfr. F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Commento all’art. 75 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), “Commentario alla Costituzione”, Milano, UTET, 2006, p. 1466 ss.

<sup>62</sup> Sebbene non si intenda entrare nel merito dei quesiti referendari, è interessante l’analisi proposta da F. SILVA, *Liberalizzare è un processo politico e sociale, prim’ancora che economico*, in B.G. MATTARELLA, A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, Passigli Editori, 2013, pp. 63-4. L’Autore soffermandosi sui risultati referendari del 2011, avanza una riflessione sulla *governance* dei servizi pubblici locali, considerando, appunto, che gli italiani abbiano, in quell’appuntamento elettorale, “espresso un parere negativo sull’opportunità di dare a privati la gestione della distribuzione di servizi di pubblica utilità in generale [...] La maggioranza degli italiani sembra preferire un monopolio pubblico locale, anche mal amministrato, piuttosto che un monopolio privato – o eventualmente una competizione tra pubblico e privato – mal regolato [...] I cittadini, tramite il referendum, condannano la privatizzazione dei servizi che distribuiscono beni ritenuti *collettivi*, come l’acqua”.

<sup>63</sup> Cfr. M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013, p. 20 ss. L’A. vede in quel voto referendario una “rivendicazione di riappropriazione di ciò che è comune, da parte della comunità: dei cittadini che ne rivendicano l’inalienabilità, *al di là di ciò che possono decidere i loro rappresentanti politici*”.

<sup>64</sup> <http://www.acquabenecomune.org/chi-siamo/storia>

capillare diffusione territoriale” , vale a dire che l’accessibilità universale al bene dell’acqua è declinato secondo la logica dell’inclusione, la cui gestione “deve tener conto anche delle esigenze future, ossia deve essere ecologico”<sup>65</sup>.

La grande partecipazione dei cittadini al referendum del 2011 ha segnato la dinamicità di un Movimento di cittadini che riuniti attorno ad una *issue* di riferimento (la ripubblicizzazione dell’acqua) , ha intrapreso una efficace strategia di lobbying rivolta, dapprima, ai cittadini (in termini di informazione, sensibilizzazione e condivisione di una strategia comune) e, successivamente, al sistema politico e legislativo, riuscendo ad incidere positivamente sul processo della decisione pubblica. Una strategia di lobbying che, tra l’altro, non si è conclusa con i risultati positivi della campagna referendaria; piuttosto, essa è proseguita cercando di definire e migliorare (dal punto di vista del Forum) il quadro legislativo complessivo sul tema dei servizi idrici locali e dare piena attuazione agli esiti referendari del 2011<sup>66</sup>. E’ da segnalare, infatti, che la strategia di rappresentanza degli interessi si è intensificata anche sul fronte parlamentare, costruendo una rete quanto più stabile possibile tra i gruppi parlamentari che, nel giugno del 2013, ha dato vita all’Intergruppo parlamentare per l’Acqua Bene Comune a cui hanno aderito oltre 200 parlamentari afferenti a diversi forze politiche, la cui finalità, come si legge sul sito web del Forum, “è quella di avviare un percorso legislativo per la ripubblicizzazione del servizio idrico”. L’Intergruppo parlamentare è nato, quindi, con lo scopo di assorbire le istanze del Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua; esso rappresenta, cioè, un fondamentale

---

<sup>65</sup> Cfr. U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma, Laterza, 2011, p. 84.

<sup>66</sup> Con la sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso di cinque regioni italiane (Puglia, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Umbria) dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. La normativa impugnata, secondo la Corte, riproponeva, sia nei principi, che sul piano testuale, la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell’art. 23-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008 e abrogata con il referendum del giugno del 2011. Risulta, cioè, evidente, sottolinea la Corte, “l’analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell’art. 4 rispetto a quella dell’abrogato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 e l’identità della ratio ispiratrice”. Secondo la Corte “la disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall’art. 75 Cost. , secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale”. Per un commento dettagliato alla sentenza della Corte Costituzionale e un’analisi sul tema dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si v. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 e la questione dell’inapplicabilità patto di stabilità interno alle S.P.A. in House ed alle aziende speciali*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it) , n. 18/2012.

interlocutore pubblico al quale rivolgersi e sul quale esercitare la pressione necessaria per ottenere risultati precisi sul piano normativo.

Già nel corso della XVI Legislatura era stata depositata una proposta di legge di iniziativa popolare promossa dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico" (Atto Camera n. 2) . L'art. 71 c. 2 Cost. affida *anche* al popolo la potestà legislativa, mediante il potere di proposta di un progetto di legge da parte di almeno 50mila elettori<sup>67</sup>, redatto in articoli secondo il procedimento definito dalla legge n. 352 del 1970<sup>68</sup>.

La proposta di legge di iniziativa popolare proposta dal Forum è stata, quindi, aggiornata<sup>69</sup> per rispondere all'esigenza di dare attuazione degli esiti referendari ed è stata riprodotta, nel corso della XVII Legislatura, dalla proposta di legge presentata alla Camera dall'On. Daga, in materia di gestione del servizio idrico e ripubblicizzazione dell'acqua<sup>70</sup>. Come si

---

<sup>67</sup> Il ddl 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", approvato al Senato e, con modifiche, alla Camera, in prima lettura, prevede, all'art. 11, l'innalzamento, da 50mila a 150mila, delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare, "introducendo allo stesso tempo il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari". Cfr. Testo a fronte tra il testo del ddl approvato al Senato e il testo del ddl approvato alla Camera dei deputati, in prima lettura, cit. Il ddl costituzionale è stato assegnato, il 13 marzo 2015, alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, in sede referente (A.S. 1429-B), per il seguito dell'esame in seconda lettura, ex art. 138 Cost.

<sup>68</sup> Lo scarso ricorso all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare si spiegherebbe dal fatto che esso si "colloca in una cd. zona grigia al confine tra i meccanismi della democrazia diretta e l'impossibilità di individuare a livello positivo meccanismi atti a garantire alla iniziativa popolare forme significative di priorità procedurale". Si aggiunga che "dall'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare non sortiscono particolari effetti vincolanti sull'operato del Parlamento". I Regolamenti di Camera e Senato disciplinano in modo differente la calendarizzazione della proposta di legge di iniziativa popolare, una volta verificato, dalla Camera alla quale essa è inoltrata, su disposizione del relativo Presidente, il numero necessario delle sottoscrizioni richieste (art. 48, 1° e 2° comma; art. 49, 2° e 3° comma della legge 352 del 1970) . Infatti , l'art. 74, 3° comma r.S. impone alle competenti Commissioni per materia l'avvio dell'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare entro un mese dal deferimento; l'art. 24, 4° comma r.C. "si limita a proporre un certo *favor* per i progetti di legge di iniziativa popolare nell'ambito del calcolo delle quote del tempo disponibile all'interno del calendario dei lavori dell'Assemblea" , Cfr. R. ORRU', *Commento all'art. 71 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) , op. cit. , p. 1369 ss.

<sup>69</sup> Al seguente link è possibile scaricare, dal sito web del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, il testo della proposta di legge di iniziativa popolare [http://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/Testo\\_legge\\_acqua\\_FIMA\\_def.pdf](http://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/Testo_legge_acqua_FIMA_def.pdf)

<sup>70</sup> Proposta di legge presentata alla Camera dall'On. Federica Daga, recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché

apprende dalla Relazione della proposta di legge, l'obiettivo del Gruppo Interparlamentare è quello di "sottoscrivere la proposta di legge di iniziativa popolare" aggiornando la disciplina legislativa a seguito dei due referendum del 2011, il cui combinato disposto "consegna un quadro che rende necessaria la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato". Anche al Senato è stato presentato, nel corso della XVII Legislatura, un disegno di legge in materia di governo e gestione del servizio idrico che riproduce, come indicato nella Relazione, il testo del citato atto Camera n. 2 della XVI Legislatura, i cui obiettivi sono quelli della tutela della risorsa e della sua qualità, di ripubblicizzazione del servizio idrico integrato, di gestione dello stesso attraverso strumenti di democrazia partecipativa<sup>71</sup>.

Altrettanto interessante è l'esperienza di ACTA, l'Associazione dei lavoratori freelance, costituita, nel 2004, per dare rappresentanza ai professionisti del "terziario avanzato", ovvero lavoratori autonomi, formatori, ricercatori, informatici, creativi e altre categorie di consulenti, generalmente operanti al di fuori di Ordini e Albi professionali. Come si legge sul sito web dell'Associazione, ACTA è "indipendente dai sistemi di rappresentanza politica e si propone di colmare un vuoto nel sistema di rappresentanza del mondo del lavoro". L'Associazione ha avviato, già da diverso tempo, una mobilitazione per sostenere i diritti e gli interessi dei lavoratori con Partita IVA. In quanto gruppo portatore di interessi legittimi e particolari dei lavoratori del terziario avanzato, ACTA ha messo in campo un'ampia mobilitazione per incidere sui provvedimenti di legge in materia di lavoro. In particolare, oltre alla campagna di sensibilizzazione sui social network e sui media (il *tweet bombing* indirizzato al Governo, la presenza dei coordinatori in diversi talk show televisivi), lo scorso 27 Ottobre, presso la Commissione Lavoro della Camera, si è svolta la prima

---

delega al Governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento" (A.C. 2212) assegnata, in sede referente, alla Commissione Ambiente il 26 giugno 2014, il cui esame non è ancora iniziato.

<sup>71</sup> Disegno di legge presentato al Senato dalla Sen. Loredana De Petris recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico" (A.S. 206) assegnato, in sede referente, alla Commissione Territorio e Ambiente il 9 maggio 2013, il cui esame non è ancora iniziato.

Audizione informale<sup>72</sup>, ai sensi dell'art. 144 r.C.<sup>73</sup>, dei rappresentanti di ACTA e Alta Partecipazione nell'ambito dell'attività istruttoria connessa all'esame del disegno di legge in materia di riforma del mercato del lavoro (cosiddetto Jobs Act<sup>74</sup>). Nel corso dell'Audizione dell'Ottobre scorso, i rappresentanti di ACTA hanno proposto una serie di correttivi alla legge delega sul lavoro<sup>75</sup>. L'Audizione si è rivelata uno strumento fondamentale per ACTA poiché ha consentito all'Associazione di rappresentare gli interessi dei lavoratori con Partite IVA di fronte ai parlamentari della Commissione Lavoro alla Camera; allo stesso tempo, quest'ultima ha potuto "acquisire notizie, informazioni, e documenti utili" ai fini dell'esame della legge delega sul lavoro. Infatti, l'Audizione<sup>76</sup> permette alle Commissioni di ascoltare liberamente soggetti estranei al Parlamento "assicurando una relazione trasparente delle assemblee legislative con la società civile, garantita anche dalla piena pubblicità di questi lavori parlamentari"<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> Si tratta della prima Audizione a cui ne è seguita un'altra il 22 gennaio 2015, sempre in Commissione Lavoro della Camera, nell'ambito dell'esame degli schemi di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati".

<sup>73</sup> L'audizione è uno strumento di partecipazione dei soggetti "esterni" al processo decisionale disciplinato dai Regolamenti parlamentari (art. 144 r.C. e art. 48 r.S.). Si riportano qui di seguito i primi tre dei cinque commi dell'art. 144 r.C. di particolare interesse: 1. Le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, previa intesa con il Presidente della Camera, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera; 2. Nelle sedute dedicate a tali indagini le Commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine; 3. L'indagine si conclude con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti.

<sup>74</sup> Legge 10 dicembre 2014, n. 183 recante "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro". Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 20 febbraio 2015, ha approvato un decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge n. 183 del 2014.

<sup>75</sup> Il Documento rilasciato da ACTA, a seguito dell'audizione, all'Ufficio di Presidenza della Commissione Lavoro è consultabile al seguente link <http://www.actainrete.it/wp-content/uploads/2014/10/Memoria-per-la-COMMISSIONE-LAVORO-27-novembre-2014.pdf>

<sup>76</sup> Le Audizioni (*hearings*) sono uno strumento fondamentale per il lobbista e per il gruppo di interesse perché consente non solo di trasferire contenuti tecnici e specialistici ai componenti della Commissione, ma di acquisire, allo stesso tempo, delle informazioni preziose sullo stato di avanzamento del progetto di legge per il quale la Commissione ha disposto un ciclo di audizioni informali.

<sup>77</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013 (seconda edizione), p. 189. Gli Autori segnalano, inoltre, che alla Camera, le indagini conoscitive di soggetti esterni (da non

Sebbene le proposte indicate da ACTA non fossero state accolte nella legge delega di riforma del mercato del lavoro, è da sottolineare che l'attività di rappresentanza degli interessi dell'Associazione è proseguita con altre campagne di informazione e di sensibilizzazione. Recentemente, ACTA ha ottenuto un risultato importante nel cosiddetto "d.l. Mille proroghe" (recentemente approvato in via definitiva<sup>78</sup>). Infatti, come riporta il sito web di ACTA<sup>79</sup>, "il Governo ha dovuto fare marcia indietro. Nel decreto mille proroghe questa mattina alle 5 è passato un emendamento che per i professionisti iscritti alla gestione separata riporta la contribuzione INPS al 27,72%. Lo hanno annunciato via Twitter Chiara Gribaudo e Antonio Misiani, due parlamentari che si sono impegnati per questo"<sup>80</sup>. E' evidente, quindi, come l'attività di lobbying abbia portato a un risultato importante per ACTA e i suoi Associati dal momento che sono riusciti ad incidere sul processo decisionale, ma, prima ancora, è funzionata l'attività di comunicazione e sensibilizzazione rivolte non solo all'opinione pubblica ma anche, e soprattutto, al legislatore. ACTA è riuscita a incanalare le istanze e gli interessi dei lavoratori con Partita IVA nei *luoghi* decisionali trovando la sponda diretta dei *decision makers* che hanno valorizzato (sul piano decisionale) la mobilitazione e la campagna di informazione e comunicazione messe in campo. Si tratta, dunque, di una strategia di lobbying che, sebbene faticosa, sta producendo effetti concreti per gli Associati di ACTA.

---

confondersi, dunque, con le audizioni, ai sensi dell'art. 143 c. 2 r.C e art. 47 r.S. , dei membri del Governo – al Senato si parla di "comunicazioni del Governo" - di dirigenti e amministratori delle amministrazioni centrali e degli enti sottoposti a controllo ministeriale) si concludono con l'approvazione di un documento che tende a trasformarsi in un atto di indirizzo politico. Sul tema, si v. anche P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Napoli, Ed. Scientifiche, 2007, p. 117 ss. ; D. PICCIONI, *Audizioni parlamentari*, in "Rassegna Parlamentare", n. 1/2006, pp. 338-43.

<sup>78</sup> Decreto legge n. 192 del 31 dicembre 2014 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.

<sup>79</sup> <http://www.actainrete.it/2015/02/renzi-annulla-il-primo-autogol-bloccato-aumento-inps-gs/>

<sup>80</sup> Si tratta dell'art. 10 – *bis* del decreto 192/2014 (*Aliquota contributiva e di computo del trattamento pensionistico per alcuni iscritti alla Gestione separata INPS*) , inserito alla Camera, che prevede una riduzione per il triennio 2015-2017 dell'aliquota contributiva pensionistica per alcuni lavoratori iscritti alla Gestione separata INPS, titolari di posizione fiscale ai fini dell'IVA e che non siano né pensionati né iscritti ad altre gestioni pensionistiche obbligatorie. Per i soggetti interessati dalla riduzione in esame, l'articolo 10-bis dispone: per il 2015, un'aliquota pari al 27%; per il 2016, un'aliquota pari al 28%; per il 2017, un'aliquota pari al 29%. Cfr. Dossier del Servizio Studi sull'A.S. 1779, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, a cura del Servizio Studi del Senato, febbraio 2015, n. 198, p. 346, disponibile al seguente link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00903857.pdf>

#### 4. Perché regolamentare?

La scelta di analizzare i casi di lobbying nell'ambito del Terzo Settore e, più in generale, del mondo dell'associazionismo e dei movimenti sociali, è chiara. L'idea, appunto, è quella per cui il lobbying non può essere identificato esclusivamente con l'attività profit. I casi del Forum italiano dei Movimenti per l'Acqua e di ACTA, si sommano a tantissime altre esperienze di volontariato e di mobilitazioni sociali<sup>81</sup> che organizzano gli interessi di cui sono portatori, in difesa (e promozione) delle istanze che intendono portare all'attenzione del legislatore, *sfruttando* gli istituti di democrazia diretta e intervenendo nel processo decisionale.

Allo stesso tempo, è evidente la diversa capacità di fare pressione dei modelli di lobbying profit<sup>82</sup> e di lobbying non profit. Vale a dire che in questa sede non si intende affatto negare la capacità da parte di una corporation multinazionale di incidere sul processo decisionale più di quanto non riesca a fare un'organizzazione non profit; ciò dipende, in molti casi, non tanto dall'interesse in difesa del quale si promuove un'azione di lobbying, quanto, piuttosto, dalla disponibilità di risorse, intese sia dal punto di vista economico che organizzativo (personale, strutture, burocrazia organizzativa ecc...) . E' un dato non trascurabile nell'analisi delle attività di rappresentanza degli interessi, quantomeno per "darsi una spiegazione valida delle ragioni per le quali tali soggetti riescono spesso ad

---

<sup>81</sup> Si pensi alle attività promosse dalle Associazioni ed Organizzazioni impegnate nella difesa dell'ecosistema, dell'uso delle risorse, contro l'inquinamento. Tra queste, ad esempio, Legambiente ha promosso un'attività istituzionale che l'ha vista partecipare, attraverso i suoi rappresentanti, alle Audizioni in Commissione Giustizia della Camera (seduta del 15 Ottobre 2013) in merito all'esame della proposta di legge recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", approvato in un testo unico dalla Camera dei deputati e modificato al Senato. Il provvedimento è nuovamente all'esame della Camera (A.C. 342-957-1814 B) , a partire dal 19 marzo 2015.

<sup>82</sup> Tra le attività di lobbying profit, cioè connesse ad interessi economici, può, a mo' di esempio, citarsi il caso delle lobby del gioco d'azzardo. Il report curato da Trasparency Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, del novembre del 2014, disponibile al seguente link [https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2014/11/LobbyingDemocrazia\\_Transparency\\_International\\_Italia\\_cor.pdf](https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2014/11/LobbyingDemocrazia_Transparency_International_Italia_cor.pdf) , sottolinea come il lobbying italiano, in assenza di regole precise, si sia sviluppato in maniera informale e a "porte chiuse". Il lobbying *ad personam*, prevalente in Italia (basato, cioè, più che sulle procedure, sulle relazioni sociali e personali) , è evidente proprio nell'organizzazione degli interessi dei giochi d'azzardo, un settore "strettamente connesso con quello politico, attraverso finanziamenti e pratiche di porte girevoli" . Si pensi all'emendamento 1.150 presentato al Senato in merito all'esame del decreto cd. Salva-Roma - A.S. 1149 (conversione in legge del decreto 31 ottobre 2013 n. 126, recante "Misure finanziarie urgenti in favore ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio" ) che prevedeva la riduzione dei fondi per quelle Regioni e quei Comuni che avessero limitato il gioco d'azzardo.

influire profondamente sui processi di formazione delle decisioni pubbliche nelle forme di Stato contemporanee”<sup>83</sup>.

La capacità di persuasione e di informazione, la mobilitazione dei cittadini, il *campaigning* condotto dalle organizzazioni non profit e dai movimenti sociali, può non essere sufficiente, talvolta, per influenzare il potere legislativo e, quindi, incidere sul risultato finale, ovvero la decisione pubblica. Il *grass roots lobbying*<sup>84</sup>, per quanto centrale nell’azione di coinvolgimento degli associati, dei cittadini, ma anche delle altre organizzazioni che possono coalizzarsi per fare fronte comune sulla *issue*<sup>85</sup>, non può esaurire l’azione di lobbying e, quindi, di pressione nei confronti del decisore pubblico<sup>86</sup>. Il rischio, quindi, come già si è accennato, è che il denaro possa fare la differenza e che, in assenza di una chiara disciplina regolatoria del fenomeno lobbistico, esso possa contribuire a rendere ancora più opache le relazioni tra le organizzazioni di rappresentanza degli interessi e il decisore politico.

Per questo, nel parere di chi scrive, è necessaria una regolamentazione delle lobbies, per consentire a *chiunque* (azienda multinazionale, organizzazione non profit, consulente,

---

<sup>83</sup> G. COLAVITTI, *op.cit.*, pp. 38-9, il quale, considerando quelle associazioni che si basano prevalentemente sul volontarismo degli associati, in cui “anche i soci dirigenti più solerti e disponibili dovranno più o meno spesso distaccarsi dalle attività di rappresentanza dell’interesse collettivo, per dedicarsi alla cura delle attività personali o di altri interessi”, sottolinea come “solo le organizzazioni complesse dotate di una struttura organizzativa sufficientemente pesante, in ragione del loro essere enti *parziali*, preposti alla cura di un unico interesse, sono al riparo da questo ordine di limitazioni all’espletamento della funzione rappresentativa [...] Tutto ciò comporta anche la crescita di ruolo e di importanza della struttura burocratica professionale o semiprofessionale di cui le organizzazioni di interesse si dotano”.

<sup>84</sup> Il *grass-roots lobbying*, ovvero il lobbying “dalla base”, si identifica, sulla scorta dell’esperienza statunitense, in tre punti centrali: natura *sociale* dell’agenda, quindi, diversa da quella che perseguono i gruppi con finalità di profitto; coinvolgimento di cittadini e movimenti; professionalità di mezzi, Cfr. G. GRAZIANO, *Le Lobbies*, Roma, Laterza, 2002, p. 36.

<sup>85</sup> Il vantaggio di costruire coalizioni tra diversi gruppi su una specifica *issue* è “segnalare ai *policy makers* che una certa posizione di *policy* gode del sostegno di un certo numero di interessi organizzati dei quali bisogna tener conto perché l’obiettivo della rielezione non può trascurare le esigenze del vasto pubblico”, Cfr. L. MATTINA, *op. cit.*, p. 179.

<sup>86</sup> Come rileva P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, *op. cit.*, pp. 50-51, sulla base dell’esperienza statunitense, il *grass roots lobbying* è un’azione esercitata, ad esempio, quando il Senato è convocato per votare sulle nomine presidenziali dei giudici supremi o dei vertici dell’amministrazione, nei confronti della Corte Suprema che discute un caso in materia, ad esempio, di diritti civili. Il *grass roots lobbying* “presuppone, da un lato, una cultura civica particolarmente sviluppata, e, dall’altro, un assetto dei mezzi d’informazione libero da influenze politiche”.

associazione di categoria) di poter non solo partecipare, ma anche incidere, nei limiti del dettato costituzionale, sul processo decisionale. Del resto, il lobbying non può essere valutato semplicemente in termini di partecipazione. Essa è una parte centrale nell'azione di lobbying: ne è condizione necessaria ma non sufficiente, nel senso che "partecipare non significa voler influenzare le scelte politiche, poiché si può partecipare anche per essere informati, o per esprimere un'opinione senza voler necessariamente convincere; mentre nell'azione di lobbying vi è un intento persuasivo, nell'attività di partecipazione tale intento non è indispensabile. Si partecipa, ma non necessariamente si influenza"<sup>87</sup>. Né la partecipazione può limitarsi alla mera consultazione dei destinatari delle norme<sup>88</sup>. Come strumento, trasparente e regolato, in grado di coinvolgere i destinatari degli atti normativi, che può contribuire alla democraticità delle *policy*, la consultazione favorisce la legittimazione e l'efficacia del processo di regolazione, "facendo emergere elementi istruttori e conoscitivi di supporto per l'attività normativa"; inoltre, "accresce senso di responsabilità e trasparenza del regolatore trasformando relazioni caratterizzate da opacità in procedure deliberative"; avvicina il decisore pubblico al destinatario (e al gruppo), secondo i canoni del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.); induce alla qualità della regolazione laddove regolati e regolatori individuano e selezionano le norme, con il risultato che queste saranno "accettate e applicate (più volentieri) dai destinatari stessi"<sup>89</sup>. In quanto strumento volto ad acquisire informazioni, la consultazione più ammette una tipologia ampia di soggetti, includendo oltre i regolati, anche i beneficiari (poiché subiscono gli effetti, positivi o negativi, della regolazione), più si riduce il gap informativo ed il rischio di *cattura del decisore*<sup>90</sup>, e "più quest'ultimo si avvantaggia della pluralità degli

---

<sup>87</sup> P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, op. cit., p. 469. Come precisa l'Autore, va tenuta ben distinta "l'azione di coinvolgimento di interessi organizzati al processo decisionale voluta dai decisori pubblici dall'azione di pressione svolta nei confronti dei decisori pubblici da parte di gruppi di interesse".

<sup>88</sup> La procedura di consultazione coinvolge "tutti i soggetti interessati e controinteressati, senza esclusioni né privilegi, in forza del principio di non discriminazione. Caso per caso, l'individuazione dei soggetti da consultare va condotta in termini di rappresentatività, trasparenza, democraticità interna ed esterna, *accountability*", Cfr. A. CELOTTO, *op.cit.*, p. 209.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 205 ss. l'Autore sottolinea come il processo di consultazione con i soggetti interessati, sia una "consultazione esterna, cioè strumento trasparente e regolato del tutto diverso, anzi opposto, al lobbismo" che opera, invece, "sottobanco".

<sup>90</sup> Per cattura del decisore, o del regolatore, s'intende la capacità del gruppo di pressione di influenzare la scelta del decisore, o del regolatore, a tal punto da distoglierlo "dal perseguimento

interessi consultati, disponendo di maggiori elementi di conoscenza ai fini della decisione”<sup>91</sup>.

La regolamentazione del lobbying è, inoltre, necessaria per sgomberare il campo da presunte *forzature* dei gruppi di pressione sul processo di formazione della decisione pubblica. Come è stato osservato in riferimento all’approvazione della cosiddetta Legge Sirchia<sup>92</sup>, che vieta il fumo nei locali chiusi (ad eccezione di quelli privati non aperti ad utenti o al pubblico e quelli riservati ai fumatori e come tali contrassegnati), “può sorgere il dubbio che, dietro le quinte delle Aule parlamentari, abbiano giocato un ruolo decisivo gruppi di interesse economici”<sup>93</sup>, quali, ad esempio, le case farmaceutiche interessate alla vendita di quei prodotti da banco (cosiddetti da *disassuefazione*) che aiuterebbero a smettere di fumare. L’*ipotesi* di lettura che si nasconde dietro l’approvazione della Legge Sirchia è, appunto, una coalizione d’interessi tra l’industria farmaceutica e quella del tabacco, la cui attività di lobbying avrebbe inciso sul processo decisionale. Si tratta inevitabilmente di ipotesi, supposizioni (legittime), ma, comunque, indimostrabili “proprio a causa dell’impossibilità di accedere nei meandri del fenomeno lobbistico italiano”<sup>94</sup>. Per questa ragione, è necessario “ribadire con convinzione l’esigenza di una regolazione trasparente dell’attività di lobbying, tesa a garantire, tra l’altro l’esercizio di un diritto all’informazione e, eventualmente, al dissenso nei confronti delle scelte del legislatore”<sup>95</sup>.

La regolamentazione deve, quindi, insistere sulle modalità di accesso dei gruppi organizzati alla formazione della decisione pubblica e sul controllo della pressione esercitata. Occorre, cioè, fissare il campo delle regole entro cui la pressione dei gruppi

---

dell’obiettivo del bene comune (rectius: dell’interesse generale) per orientarlo verso quello di interessi particolari” , *Ibidem*, p. 205.

<sup>91</sup> M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2008, pp. 13-4.

<sup>92</sup> Art. 51 della legge n. 3 del 16 gennaio 2003.

<sup>93</sup> D. BIFULCO, *Ipotesi di lettura sul ruolo delle lobbies nell’approvazione della legislazione antifumo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005, Torino, Giappichelli, 2006, p. 450.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 451.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 455.

organizzati può esercitarsi non al punto da essere concorrente all'azione del legislatore<sup>96</sup>, quanto, invece, di supporto ad essa<sup>97</sup>. Del resto, il lobbying, come è già emerso, non è che uno strumento mediante il quale “veicolare le istanze collettive del c.d. Stato apparato, affiancandosi ai tradizionali canali di rappresentanza politica elettiva”<sup>98</sup>. Un'azione complessiva, dunque, che incida nelle varie fasi della decisione pubblica; un percorso aperto a tutti coloro che si ritengano destinatari della stessa decisione, posti su un piano di parità: “apertura *effettiva* (ove *tutti* dipende dal tipo di circuito decisionale chiamato ad assumere quella decisione), la posizione di eguaglianza *effettiva* tra i partecipanti, la disposizione *effettiva* all'argomentazione”<sup>99</sup>.

L'obiettivo è, quindi, quello di scongiurare l'ipotesi che, in assenza di una regolamentazione efficace, prevalga l'interesse più *forte*, piuttosto che quello *migliore*<sup>100</sup>, sempre nell'ottica di una sana competizione sulle idee tra i gruppi di pressione basata sul rispetto reciproco e delle regole. In questo senso, anche le regole etiche e deontologiche di cui si dotano i lobbisti<sup>101</sup> sarebbero comunque “facilmente aggirabili, finendo per premiare, anziché scoraggiare, il comportamento dei *free riders*”<sup>102</sup>.

---

<sup>96</sup> Come chiarisce G. GRAZIANO, *op. cit.*, p. 4, i gruppi di pressione non possono “surrogare i partiti e la mediazione parlamentare, che rimangono il cardine del gioco democratico. Ciò detto, resta vero che i gruppi d'interesse e di pressione una volta inquadrati in un esercizio responsabile del potere sono canali della politica democratica al pari dei partiti”.

<sup>97</sup> E' significativa, in tal senso, l'espressione, attribuita a J.F. Kennedy “*Il lobbista mi fa capire in tre minuti quello che un mio collaboratore mi spiega in tre giorni*” che, spesso, campeggia sulle home page di alcuni siti di Società di Consulenza in Relazioni Istituzionali e Lobbying.

<sup>98</sup> R. DI MARIA, *op. cit.*, p. 13.

<sup>99</sup> R. BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, Solaris, 2010, p. 30.

<sup>100</sup> Cfr. S. FEDELI, M.F. VIOLA, *op. cit.*, pp. 36-7. Le Autrici, citando M. FRANCO, *Lobby: il parlamento invisibile*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri, p. 88, ribadiscono come la regolamentazione del lobbying negli Stati Uniti avesse l'obiettivo di “favorire ecumenicamente tutti gli americani, da soli o associati, decisi a influenzare la formazione delle leggi [...] Per far prevalere l'interesse *migliore* [...] La legge serve come arbitro della concorrenza corporativa, non come cane da guardia contro i condizionamenti delle lobby sui parlamentari”.

<sup>101</sup> Si pensi al Codice etico e della deontologia professionale degli associati de “Il Chiostro”, l'Associazione per la trasparenza del lobbying (disponibile al seguente link [http://www.ilchiostro.org/download/Codice\\_Etico\\_Chiostro.pdf](http://www.ilchiostro.org/download/Codice_Etico_Chiostro.pdf)). Il Chiostro è un'associazione che promuove la cultura, la pratica e la regolamentazione della trasparenza nella rappresentanza degli interessi. Raccogliendo lobbisti che curano gli interessi di aziende private e pubbliche, lobbisti delle istituzioni che curano interessi delle varie articolazioni dello Stato, lobbisti che rappresentano interessi di associazioni, enti e organizzazioni che non hanno obiettivi di profitto economico, e docenti, ricercatori e studiosi della tematica

Sembra evidente, anche rispetto a quanto finora descritto, che il problema non sia quello degli interessi in quanto tali, ovvero se essi siano espressione di un profitto oppure di “cause pubbliche”<sup>103</sup>; la questione risiede, piuttosto, nelle modalità di accesso dei gruppi di interesse ai meccanismi della decisione pubblica e, più precisamente, ai “luoghi” di formazione della decisione pubblica. Come si è già accennato, se da un lato la regolamentazione del lobbying rende più trasparente il processo decisionale e, in particolare, il rapporto tra gruppi di pressione e decisore pubblico, dall’altro, essa non può, comunque, “ridurre la diseguale capacità di influenza dei gruppi perché essa dipende dalla diversa disponibilità di risorse finanziarie, dai consolidati vantaggi di ordine economico e sociale, dalle collaudate connessioni di ordine politico, dal diverso grado di *expertise* politica che ciascun gruppo ha accumulato nel corso del tempo”<sup>104</sup>.

Eppure le esperienze del Forum italiano per l’Acqua e di ACTA mostrerebbero che è possibile accedere al processo di formazione della decisione pubblica anche in assenza di una regolamentazione specifica del lobbying, quasi a voler dimostrare che l’ordinamento giuridico possa farne a meno. Referendum, diritto di petizione pubblica<sup>105</sup>, disegno di

---

relativa all’attività di rappresentanza degli interessi, l’Associazione si pone quattro obiettivi fondamentali: 1) diffondere i valori e la cultura del pluralismo e di una democrazia aperta al dialogo con chiunque abbia legittimi interessi da rappresentare ai pubblici decisori; 2) delineare una precisa identità dell’attività di lobbying, distinguendola da altre con cui è tuttora confusa e a cui è impropriamente assimilata e diffonderne le caratteristiche peculiari nell’opinione pubblica; 3) ottenere una regolamentazione chiara, semplice e non viziata da pregiudizi; 4) contribuire a un’adeguata formazione professionale interdisciplinare e basata su solidi valori etici dei lobbisti.

<sup>102</sup> N. LUPO, *op. cit.*, p. 2.

<sup>103</sup> Così G. GRAZIANO, *op. cit.*, p. 35.

<sup>104</sup> L. MATTINA, *op. cit.*, p. 159.

<sup>105</sup> L’art. 50 Cost. disciplina l’esercizio del diritto di petizione nei confronti delle sole Assemblee Legislative (“Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità”). E’ bene precisare che l’espressione “tutti i cittadini” può essere intesa “quale fonte di tutela non solo della petizione individuale, ma anche di quella cosiddetta collettiva, caratterizzata dall’adesione di più soggetti ad un medesimo testo mediante la congiunta sottoscrizione dello stesso. Ciò nonostante, va considerato che “le attività dirette a pubblicizzare petizioni collettive o a sollecitare e a raccogliere per queste ultime nuove sottoscrizioni (costituzione di comitati, affissione di manifesti, indizione di riunioni, allestimento di centri di raccolta delle firme anche in luoghi pubblici, ecc.) devono considerarsi estranee all’ambito di protezione dell’art. 50 Cost. Le attività in questione, per vero, costituiscono esercizio di altri diritti costituzionalmente garantiti (quali, ad esempio, il diritto di libera manifestazione del pensiero e il diritto di riunione)”. I regolamenti di Camera e Senato riconoscono una competenza esclusiva delle Commissioni in merito alla trattazione delle petizioni. Ai sensi degli artt. 33, 2° comma e 109 r.C. e artt. 140 e 141 r.S., la Commissione competente “qualora non abbia luogo la discussione congiunta a disegni di legge

legge di iniziativa popolare, audizioni in Commissione, sono tutti strumenti previsti dall'ordinamento italiano che consentono ai gruppi di interesse di poter accedere alla fase di formazione della decisione pubblica. In questo senso, emerge un dato rilevante: il tema della regolamentazione del lobbying, poiché necessaria per garantire la trasparenza nella formazione degli atti legislativi e altri atti normativi, si intreccia profondamente col nodo della partecipazione democratica che, come si è già osservato, non è più sotto lo stretto controllo dei partiti politici, nella misura in cui oggi, se osserviamo i processi di trasformazione che negli ultimi anni sono intervenuti nel sistema politico e istituzionale, gli spazi di partecipazione sono talmente ampi che non si potrebbe fare a meno, nel parere di chi scrive, di consentire alla società civile (associazioni, imprese, comitati di cittadini ecc...) di partecipare e contribuire alla formazione delle decisioni. In questo senso, la regolamentazione del lobbying consentirebbe da un lato, come già detto, di garantire la trasparenza nelle relazioni tra decisore pubblico e lobbista, e, dall'altro, di favorire la partecipazione al processo decisionale di quei gruppi sociali che intendono rappresentare *un* interesse legittimo che, in quanto "elemento probabilmente *ineliminabile* del processo politico dei sistemi democratici", rivendicano la possibilità di *premere*, di incidere sulle decisioni del sistema<sup>106</sup>. Una disciplina chiara dell'attività di lobbying sarebbe, quindi, garanzia di quel pluralismo, culturale, sociale e politico, cui fa riferimento l'art. 2 Cost. , che riconosce le formazioni sociali e valorizza "l'uguaglianza tra i cittadini e l'eguale dignità tra le persone perché tutti possono concorrere alla formazione della volontà generale"<sup>107</sup>. Il pluralismo politico, che si esprime attraverso l'azione collettiva di vari soggetti (partiti, sindacati, organizzazioni sociali, comitati di cittadini, associazioni di volontariato, ONG) che concorrono, nei limiti del dettato costituzionale, alla partecipazione e alla formazione della decisione pubblica, non può realizzarsi se, contemporaneamente, non è garantita "la

---

pendenti sulla stessa materia [...] ha facoltà, alla Camera, di approvare una risoluzione diretta ad interessare il Governo e, al Senato, di deliberare la presa in considerazione o l'archiviazione", Cfr. R. ORRU', *Commento all'art. 50 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.* , p. 1002 ss.

<sup>106</sup> G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, cit. , p. 474-5. L'Autore considera che mentre i partiti tendono ad aggregare la domanda politica su vasta scala, risultando, talvolta, "non in sintonia con le nuove domande che emergono dalla società" [...] i gruppi di pressione operano in maniera più costante e più specifica e agiscono da tramite efficace fra i gruppi sociali organizzati e il Governo; inoltre, essi possono consentire una partecipazione più significativa ai loro iscritti di quella ottenuta dall'attività all'interno dei partiti".

<sup>107</sup> A. BARBERA, *Il pluralismo politico*, in A. PUGIOTTO (a cura di) , *op. cit.* , p. 250.

libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di riunione, se cioè le condizioni minimali del pluralismo non sono messe in sicurezza”<sup>108</sup>.

5. *A che punto è il regolatore? La XVII Legislatura alla prova della regolamentazione della rappresentanza degli interessi.*

Come in altri ordinamenti giuridici, in Italia (seppur con modesti risultati), il legislatore ha cercato di integrare il dettato costituzionale con norme più specifiche sul rapporto tra gruppi di interesse e decisore pubblico<sup>109</sup>. Si tratta di norme dirette a disciplinare i gruppi di

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>109</sup> In Francia, il nuovo Codice di Condotta adottato nel 2013 dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale prevede che il lobbista che intenda accedervi debba essere iscritto nel “registro dei rappresentanti d'interessi” (*tableau de représentants d'intérêts*). I rappresentanti delle lobbies sono tenuti a riempire un modulo in cui sono comunicati gli interessi di cui sono rappresentanti, insieme ad altri dati. I rappresentanti di interessi registrati, hanno, inoltre, la possibilità di pubblicare sul sito dell'Assemblea Nazionale un proprio contributo relativo ad una questione trattata durante i lavori parlamentari. Al Senato, invece, l' “Instruction générale” introdotto nell'Ottobre 2009, prevede che “il diritto d'accesso al Senato sia accordato ai rappresentanti di interessi iscritti in un pubblico registro e che si impegnano a rispettare un codice di condotta definito dall'Ufficio di Presidenza”. Il Codice di condotta del 2009 prevede diversi obblighi e divieti di carattere deontologico, tra i quali il divieto di utilizzare “mezzi fraudolenti o sleali” o di presentare ai senatori informazioni “volontariamente incomplete o inesatte destinate a indurli in errore”. In Germania, il Regolamento del Bundestag stabilisce che ogni anno è elaborata una lista pubblica in cui vengono registrate tutte le associazioni che intendono rappresentare o difendere interessi di fronte al Bundestag o al Governo federale. L'iscrizione nel registro consente di partecipare alle audizioni nelle commissioni parlamentari e accedere ai locali parlamentari previo rilascio di una tessera di riconoscimento. I rappresentanti dei gruppi di pressione devono fornire una serie di informazioni circa il settore e l'azienda o organizzazione per la quale lavorano. Al fine di garantire la massima trasparenza, il registro è pubblicato annualmente in un supplemento della Gazzetta ufficiale federale. Nel Regno Unito, la legge del 30 gennaio 2014 introduce un registro dei consulenti lobbisti e ne disciplina le forme di pubblicità. Il registro è istituito presso un organo monocratico, autonomo dal Governo e dal settore industriale di riferimento, il *Registrar of Consultant Lobbyists*, “il cui ufficio vigila sul possesso dei requisiti da parte degli operatori che vi sono iscritti”. La nuova normativa, inoltre, disciplina anche le campagne elettorali, definendo i tetti di spesa. Infine, il *Ministerial Code* vieta comportamenti “dai quali astenersi in quanto possono esporre il beneficiario al rischio, reale od apparente, di influenze estranee o determinare l'insorgenza di conflitti di interesse: in particolare, agli ex-ministri è espressamente precluso lo svolgimento di attività di lobbying per il biennio successivo alla cessazione della carica”. Ai membri del Parlamento si applicano il *Code of Conduct*, che dichiarano la totale incompatibilità con il mandato parlamentare della *paid advocacy* e di ogni attività parlamentare svolta nell'esclusivo interesse di soggetti esterni e da questi remunerate. Negli Stati Uniti, una prima organica disciplina fu introdotta con il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946, i cui obiettivi erano quelli di assicurare la trasparenza del fenomeno e sanzionare i comportamenti illegittimi. Nel 1995 è stata approvata il *Lobbying Disclosure Act* che prevedeva l'obbligo di registrazione per qualunque soggetto che esercitasse l'attività di lobbying dietro remunerazione. All'atto della registrazione, il lobbista deve fornire una serie di informazioni circa il ruolo, il compenso ed eventuali finanziamenti esterni ricevuti. Nel 2007 è intervenuta una nuova riforma (*Honest Leadership and Open Government Act*) che si concentra sulla “deontologia dei membri del

pressione (cd. *norme verso l'esterno*) e di norme volte a disciplinare i comportamenti del legislatore (cd. *norme verso l'interno*) Entrambi i profili costituiscono un punto centrale nella disciplina della rappresentanza degli interessi, dal momento che non appare sufficiente regolare soltanto l'attività dei gruppi, bensì anche quella dei decisori pubblici. In questo modo, non solo si garantirebbe la trasparenza del processo di formazione della decisione pubblica, ma anche la *certezza* dell'imparzialità del legislatore, ai sensi dell'art. 97 c. 2 Cost. , così garantendo che quest'ultimo agisca ascoltando "tutti i portatori di interessi particolari, e non soltanto quelli legati a lui da rapporti di clientela o parentela"<sup>110</sup>.

Si consideri, inoltre, che sulla regolamentazione del lobbying si confrontano due scuole di pensiero. La prima, considera già esistente, e sufficiente, un corpo di norme in materia, seppure "disperse in testi diversi, alcuni più recenti, altri meno, e sostanzialmente prive di un disegno logico coerente"<sup>111</sup>. Il complesso di queste norme andrebbe, quindi, a formare ciò che Petrillo ha definito, rispetto al caso italiano, il modello normativo cd. *strisciante*, nel senso che l'ordinamento presenta un insieme di "norme spesso indirette, disorganiche, striscianti, in quanto lentamente si sviluppano, ma con un andamento schizofrenico poiché nel momento in cui sono adottate, sono anche aggirate dallo stesso legislatore che, pure, le ha inserite nell'ordinamento"<sup>112</sup>. Per altro verso, la seconda scuola di pensiero considera

---

Congresso e sulla trasparenza del loro operato, nell'intento di limitare l'ingerenza dei gruppi di pressione nei procedimenti legislativi e di porre un argine ai fenomeni di vicendevole ricambio tra ceto parlamentare ed esponenti degli interessi organizzati (proposito reso esplicito già nella rubrica del titolo primo del testo normativo: "*Closing the revolving door*" )", Cfr. *La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA*, a cura di "Biblioteca – Legislazione straniera della Camera dei deputati", Appunto 2/2014 del 28 gennaio 2014.

<sup>110</sup> Così il Prof. PETRILLO nel corso dell'Audizione tenuta il 12 Febbraio 2015 in Commissione Affari Costituzionali del Senato in merito all'esame congiunto dei disegni di legge in materia di lobbying (A.S. 281 e connessi) . La relazione (testo provvisorio), consegnata all'Ufficio di Presidenza della Commissione, è disponibile al seguente link [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/310/prof.\\_PETRILLO.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/310/prof._PETRILLO.pdf)

<sup>111</sup> G. SGUEO, *Gli "incentivi", la "gabbia", l' "inclusione": tre ipotesi per regolare le lobby*, in *Lobby. La rappresentanza di interessi*, a cura di L. CUOCOLO e G. SGUEO, *op. cit.* , p. 30.

<sup>112</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, *op. cit.* , p. 91. L'Autore, soffermandosi sui modelli di regolamentazione in altri ordinamenti, parla di *regolamentazione-trasparenza* (nel caso di Gran Bretagna e Canada) laddove la regolamentazione dei rapporti tra Parlamento e gruppi di interesse è finalizzata a garantire la trasparenza del procedimento decisionale; parla, inoltre, di *regolamentazione-partecipazione* (nel caso degli Stati Uniti e dell'Unione Europea), nel senso che le norme introdotte riconoscono ai gruppi di interesse un ruolo attivo nel processo decisionale, condividendo, così, con il legislatore le scelte politiche.

necessaria una legge *tout court*<sup>113</sup> che regolamenti l'attività di lobbying e offra un quadro chiaro di norme entro cui definire il rapporto tra gruppo d'interesse e decisore pubblico e le modalità di accesso dei lobbisti nelle istituzioni.

I tentativi del legislatore italiano hanno finora prodotto modesti risultati. Fatta eccezione per alcune leggi regionali in materia<sup>114</sup>, in "buona parte inutili o disapplicate"<sup>115</sup>, del registro dei lobbisti istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali nel febbraio del 2006<sup>116</sup>, dei numerosi disegni di legge presentati in Parlamento<sup>117</sup> (nessuno

---

<sup>113</sup> G. SGUEO, *Gli "incentivi", la "gabbia", l' "inclusione": tre ipotesi per regolare le lobby*, in *Lobby. La rappresentanza di interessi*, a cura di L. CUOCOLO e G. SGUEO, *op. cit.*, p. 30 ss. Interessante è la tipologia dei modelli di regolamentazione possibili che l'Autore propone come di seguito. Egli distingue, infatti, tre tipi diversi di modelli che si ispirano ai molteplici tentativi del legislatore italiano di regolamentare la materia. 1) Il modello degli "incentivi" prevede l'iscrizione per i portatori di interessi ad un apposito registro. L'iscrizione al registro, che rimane, comunque, facoltativa, consente al lobbista di avere un canale di accesso *privilegiato* e regolato negli incontri con i decisori pubblici nelle sedi istituzionali. Ciò vuol dire che per i lobbisti che non intenderanno, invece, iscriversi al registro, gli incentivi, o *vantaggi* (connessi, comunque, a taluni doveri, tra cui l'obbligo di trasparenza e rendicontazione periodica dell'attività svolta) sarebbero limitati; 2) il modello della "gabbia" si differenzia dal primo laddove punta "a impedire l'esercizio della professione del lobbista al di fuori di un regime di trasparenza e rendicontazione particolarmente stringente". Quindi, il modello della gabbia che prescrive l'obbligatorietà d'iscrizione al registro, "non ammette che si possano rappresentare interessi privati presso le istituzioni se non si è preventivamente aderito a quel regime di regole"; 3) il modello dell' "inclusione", infine, da un lato, si pone l'esigenza di tutelare l'attività dei professionisti della rappresentanza di interessi privati; dall'altro, punta alla condivisione dei contenuti delle politiche pubbliche con i cittadini e le associazioni. Il modello, dunque, ha l'obiettivo di rendere partecipati i processi decisionali coinvolgendo cittadini e gruppi sociali.

<sup>114</sup> Legge Regionale della Toscana n. 5 del 18 gennaio 2002; Legge Regionale del Molise n. 24 del 22 ottobre 2004; Legge Regionale dell'Abruzzo n. 61 del 22 dicembre 2010. Per approfondimenti M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, *op. cit.*, p. 139 ss.; Si v. anche OECD (2014), "Italy: The regulation of lobbying and the evolution of a cultural taboo", in *Lobbyist, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying*, OECD publishing.

<sup>115</sup> Così il Prof. PETRILLO nell'Audizione in Commissione Affari Costituzionali del Senato, *cit.*

<sup>116</sup> Con decreto ministeriale n. 2284 del 9 febbraio 2012, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali ha adottato, un elenco (Elenco dei portatori di interesse particolari) per la consultazione e partecipazione dei lobbisti, del settore, durante la fase di elaborazione dei disegni di legge e degli schemi di regolamento di competenza del Ministero. La procedura prevede che il Ministero avvii le consultazioni dei soggetti iscritti all'Elenco per "un tempo minimo di 20 giorni e dia conto nell'AIR delle motivazioni che l'hanno indotta ad assecondare o meno talune delle proposte avanzate dalle lobbies", Cfr. P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, *op. cit.*, p. 482. L'Unità della Trasparenza istituita presso il Ministero, una sorta di cabina di regia a garanzia della trasparenza nei rapporti tra i gruppi, inseriti nell'elenco, e il Ministero, è stata, di fatto, "smantellata" nei mesi del Governo Letta e, in particolare, dall'arrivo del nuovo Ministro al Mipaaf, critico verso una regolamentazione complessiva delle lobby. Il risultato è stato che nell'elaborazione dei ddl e dei regolamenti di competenza del Ministero, non "è stata mai avviata alcuna consultazione con gli iscritti all'elenco, mentre sono state ovviamente chiamate a discuterne – con i soliti incontri informali – alcune organizzazioni, scelte sulla base di rapporti consolidati e senza alcuna

dei quali mai approvato), e da ultimo, dell'intenzione da parte del Governo, come si legge nel DEF 2014, di definire, entro il mese di giugno dello stesso anno, "un provvedimento legislativo per regolare le lobby e le relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni, a tutti i livelli"<sup>118</sup>, può dirsi che rimane, nell'agenda del legislatore, la priorità di approdare ad una chiara ed efficace normativa sul lobbying.

Dall'inizio della XVII Legislatura, sono stati presentati oltre dieci disegni di legge, tutti di iniziativa parlamentare. Alla Camera dei deputati l'esame procede decisamente a rilento. L'ultima, in ordine di presentazione, è stata la proposta di legge recante "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi" (A.C. 2890) presentata dall'On. Misiani il 18 febbraio scorso<sup>119</sup>. La Relazione chiarisce le finalità della proposta di legge: definire l'attività di lobbying, migliorare il grado di trasparenza delle relazioni tra i portatori di interessi e i decisori pubblici, garantire procedure certe per qualsiasi atto normativo, affidando all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) "la trasparenza dei processi decisionali pubblici" attraverso la cura, il controllo, la pubblicazione e l'aggiornamento periodico del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi (art. 4, c. 1, *lett. c*).

Le altre due proposte di legge (A.C. 2877 e A.C. 724), sono state anch'esse assegnate alla Commissione Affari Costituzionali, ma l'esame non è ancora iniziato. La proposta di legge A.C. 2877 recante "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nei

---

trasparenza", Cfr. A. SELMOSSON, *Lobby, addio trasparenza al Ministero dell'Agricoltura?*, consultabile al seguente link <http://www.formiche.net/2013/11/12/lobby-addio-trasparenza-al-ministero-dellagricoltura/> (consultato il 9/03/2015)

<sup>117</sup> Fino alla XVI Legislatura, sono stati presentati in Parlamento circa quaranta progetti di legge in materia di gruppi di pressione, Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, op. cit., p. 354.

<sup>118</sup> Così il Documento di Economia e Finanza 2014 Sezione III Programma Nazionale di Riforma – Parte I – La Strategia Nazionale e le Principali Iniziative, p. 26, disponibile al seguente link [http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/DEF\\_Sezione\\_III\\_Programma\\_Nazionale\\_di\\_Riforma\\_xParte\\_Ix\\_a.pdf](http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/DEF_Sezione_III_Programma_Nazionale_di_Riforma_xParte_Ix_a.pdf)

<sup>119</sup> L'Atto Camera n. 2890 è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali ma l'esame, in sede referente, non è ancora iniziato. Stessa sorte per la proposta di legge recante "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso le istituzioni" (A.C. 1000) presentata dall'On. Bruno il 20 maggio 2013 e per la proposta di legge recante "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi particolari nelle decisioni pubbliche" (A.C. 2196) presentata dall'On. Marazziti il 18 marzo 2014. Entrambe le proposte di legge, alla data del 9 aprile 2015, non risultano assegnate alle rispettive Commissioni competenti per materia; per cui, l'esame, in sede referente, non è ancora iniziato (non risultano ancora disponibili i testi delle proposte di legge).

processi di decisione pubblica” presentata dall’On. Dorina Bianchi, il 12 febbraio 2015, riprende il disegno di legge cd. “Santagata” (A.S. 1866) , dal nome dell'allora Ministro per l'attuazione del programma di Governo durante la XV Legislatura. Come si legge nella Relazione, il ddl “Santagata” “prescriveva la trasparenza dei processi di pressione da parte dei rappresentanti di interessi particolari mediante l'istituzione di un registro di dominio pubblico nonché la partecipazione obbligatoria dei portatori di interessi ai processi decisionali. Nonostante le positive recensioni da parte delle associazioni di categoria dei lobbisti, soddisfatte anche del riconoscimento dell'attività di influenza delle decisioni pubbliche conferito dalla provenienza governativa del disegno di legge, esso, dopo essere stato assegnato alla 1a Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica in sede referente il 13 novembre 2007, non fu mai sottoposto al voto dell'Assemblea”. Inoltre, sempre nella Relazione, si fa riferimento alla legge 6 novembre 2012, n. 190, cd. “anti corruzione” che, come si è già detto<sup>120</sup>, introduce una modifica al codice penale che prevede una nuova figura di reato (il cd. “traffico di influenze illecite”), in forza della quale “centinaia di soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi particolari saranno giudicati colpevoli di operare in violazione della legge, sulla base della semplice presunzione che le loro proposte possano essere accompagnate da un vantaggio di qualche tipo”. La proposta di legge, mentre all’art. 4 prescrive l’ “istituzione del Registro dei rappresentanti di interessi particolari” , all’art. 3 indica nell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l’Amministrazione preposta “a vigilare sull’adempimento dei diritti e dei doveri in capo ai rappresentanti di interessi particolari e ai decisori pubblici”; l’Autorità, inoltre, “redigerà, gestirà e provvederà alla pubblicazione nel proprio sito internet del Registro dei rappresentanti di interessi particolari”. Infine, gli articoli 7, 8 e 9 stabiliscono gli obblighi e i diritti dei rappresentanti di interessi particolari e dei decisori pubblici, tra cui, ad esempio, la possibilità di “presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione, scritta od orale ovvero per via telematica, attinente l’interesse particolare rappresentato”, nonché “accedere alle strutture istituzionali dei decisori pubblici, assistere alle procedure decisionali, partecipare”. Il decisore pubblico deve “procedere ad audizioni pubbliche dei soggetti iscritti al Registro, assicurando la massima trasparenza e la partecipazione in condizione di parità dei soggetti interessati.

---

<sup>120</sup>

Si veda nota n. 12.

L'AIR, allegata allo schema di atto normativo, dà conto dei risultati della consultazione effettuata, indicando altresì le modalità seguite per l'espletamento della stessa e i soggetti consultati". Va precisato che la proposta di legge prescrive la facoltà d'iscrizione al Registro; ciò vuol dire che, come previsto dall'art. 9 c. 1, il decisore pubblico può consultare soggetti non iscritti al registro, ma "deve informare l'AGCM indicandone specificamente le motivazioni".

La proposta di legge recante "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi" (A.C. 724) , presentata l'11 aprile 2013 dall'On. Sereni, considera l'iniziativa intrapresa, nel febbraio 2012, dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, di cui si è detto, una soluzione che può essere estesa "a tutti i Ministeri" , attraverso la registrazione dei nominativi dei professionisti "in una sola banca dati". Infatti, l'articolo 3 della suddetta proposta, prevede l'istituzione di Registri pubblici dei rappresentanti di interessi. Come si legge nella Relazione, poiché non è possibile "prevedere un registro unico di portatori di interessi perché siamo di fronte a competenze organizzative riservate dei singoli organi" , è prevista l'istituzione di due Registri, "uno presso l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati per le attività di lobbying a livello parlamentare e uno presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, per le attività di relazione nei confronti dei titolari di funzioni di governo e amministrative". A differenza dell'Atto Camera n. 2877, la proposta di legge dell'On. Sereni prescrive l'obbligatorietà all'iscrizione dei registri "all'interno dei quali deve essere possibile rintracciare alcuni elementi fondamentali, tra cui i dati identificativi del portatore di interessi per conto del quale è svolta l'attività di relazioni istituzionali ovvero le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante di interessi per lo svolgimento dell'attività di relazioni istituzionali"<sup>121</sup>. Infine, come nella proposta di legge A.C. 2877, anche l'Atto Camera n. 724, in merito ai diritti dei lobbisti, prevede che essi abbiano "la facoltà di accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici, di assistere alle procedure decisionali e di acquisire documenti relativi alla fase istruttoria degli atti normativi e regolamentari, previo rilascio di un apposito tesserino identificativo";

---

<sup>121</sup> Allo stesso tempo, la proposta di legge prevede che "alcune categorie di soggetti siano esentate dall'iscrizione al registro, tra cui i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni, i dirigenti dei partiti e dei movimenti politici, i giornalisti nell'esercizio della loro attività professionale ovvero i rappresentanti degli enti e delle confessioni religiose in relazione alle attività svolte per conto e nell'interesse di tali enti o confessioni".

d'altro canto, essi hanno l'obbligo di inviare una relazione annuale "concernente l'attività di relazioni istituzionali svolta nell'anno precedente che è pubblicata nel sito istituzionale di ciascuna amministrazione". Così, anche per i decisori pubblici, vi è l'obbligo di menzionare nella Relazione illustrativa degli atti normativi, nonché nelle premesse agli atti amministrativi, le relazioni intrattenute con i lobbisti e i gruppi di interesse che hanno dato forma ai suddetti provvedimenti.

Al Senato, invece, si procede con tempi più spediti. Al momento, sono stati presentati 9 disegni di legge<sup>122</sup>, il cui esame congiunto (A.S. 281 e connessi), è iniziato il 30 luglio scorso in Commissione Affari Costituzionali in sede referente<sup>123</sup>. I disegni di legge non sembrano molto differenti l'uno dall'altro<sup>124</sup>. Tutti prevedono, ad esempio, l'iscrizione obbligatoria dei lobbisti al registro, al fine di garantire maggiore trasparenza nei rapporti tra gruppi di interesse e decisore pubblico; cambia invece l'Amministrazione presso la quale è

---

<sup>122</sup> Si tratta del disegno di legge recante "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali" (A.S. 281) presentata dal Sen. Marinello il 25 marzo 2013; disegno di legge recante "Disposizioni in materia di attività di lobbying e relazioni istituzionali" (A.S. 358) presentato dal Sen. Ranucci il 2 aprile 2013; disegno di legge recante "Disciplina della rappresentanza di interessi" (A.S. 643) presentato dal Sen. Nencini il 7 maggio 2013; disegno di legge recante "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" (A.S. 806) presentato dal Sen. D'Ambrosio Lettieri il 6 giugno 2013; disegno di legge recante "Norme sul riconoscimento e sulla regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali" (A.S. 992) presentato dal Sen. Manconi il 5 agosto 2013; disegno di legge recante "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi" (A.S. 1497) presentato dal Sen. De Monte (decaduta dall'incarico il 30 giugno 2014) il 26 maggio 2014; disegno di legge recante "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici" (A.S. 1522) presentato dal Sen. Orellana il 12 giugno 2014; disegno di legge recante "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari" (A.S. 1191) presentato dal Sen. Milo il 4 dicembre 2013; disegno di legge recante "Norme in materia di attività di rappresentanza di interessi" (A.S. 1632) presentato dal Sen. Puppato il 23 settembre 2014. Inoltre, sono state presentate due petizioni (n. 217 e n. 768) in materia di regolamentazione dell'attività di lobbying che, ai sensi degli artt. 140 e 141 del r.S., sono state prima assegnate alla Commissione Affari Costituzionali e, quindi, congiunte all'esame dei disegni di legge di cui sopra per l'"attinenza" della materia.

<sup>123</sup> Nella prima seduta in Commissione Affari Costituzionali del Senato sono state esaminate congiuntamente i disegni di legge nn. 281, 358, 643, 806, 1497. Nella seduta successiva dell'11 settembre, sono stati congiunti all'esame, in sede referente, i disegni di legge nn. 92 e 1522; nella seduta del 24 settembre è stato congiunto all'esame, in sede referente, il disegno di legge n. 1191; infine, nella seduta del 4 novembre è stato congiunto all'esame, in sede referente, il disegno di legge n. 1632.

<sup>124</sup> Interessante, anche rispetto a quanto descritto nelle pagine precedenti, è l'art. 1 del ddl A.S. 806 laddove prevede che l'attività di lobbying e le relazioni istituzionali possono essere svolte al fine di perseguire interessi leciti "anche di natura non economica, e di fornire, altresì, informazioni e dati".

istituito il registro. Ad esempio, l'A.S. 1497 prevede, all'art. 3, che sia l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ad essere preposta al controllo degli obblighi introdotti dal disegno di legge; ad essa spetta, come riportato dalla Relazione introduttiva, di verificare "la garanzia e tutela della partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali e alle consultazioni, la tenuta, il controllo e la pubblicazione del registro dei portatori di interessi particolari, la pubblicazione dei dati e delle relazioni annuali ricevute dai portatori di interessi, la comunicazione ai soggetti iscritti al Registro dell'apertura di consultazioni riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche nei settori di loro interesse, nonché la redazione e trasmissione al Parlamento di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti al Registro, svolta nell'anno precedente". L'Atto Senato n. 281 , che ripresenta, con le modifiche necessarie, il testo del ddl "Santagata", istituisce un registro dei lobbisti presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro<sup>125</sup>. Il disegno di legge n. 358 prevede, invece, che presso l'Ufficio di Presidenza del Senato e della Camera, siano "istituiti i registri delle persone, enti, associazioni, gruppi, società o imprese che svolgono, per fini non istituzionali o di interesse generale, attività di lobbying e relazioni istituzionali nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative" . L'Atto Senato n. 643 prevede che presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio

---

<sup>125</sup>

Così anche l'Atto Senato n. 1191 che, come si legge nella Relazione introduttiva, istituisce all'art. 4 un registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, che "ha il compito di dare pubblicità e trasparenza dei nominativi, delle attività svolte dai portatori di interessi e dei dati identificativi del datore di lavoro per conto del quale il portatore di interessi particolari svolge la propria attività. L'iscrizione nel registro è subordinata all'impegno, da parte del rappresentante di interessi particolari, di rispettare il codice di deontologia adottato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)". Si consideri che il ddl 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", approvato al Senato e, con modifiche, alla Camera, in prima lettura, abroga integralmente l'art. 99 Cost. che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) . Le disposizioni finali e transitorie del ddl costituzionale (art. 40) , assegnato, il 13 marzo 2015, alla Commissione Affari Costituzionale del Senato, in sede referente (A.S. 1429-B) , per il seguito dell'esame, in seconda lettura (ex art. 138 Cost.) , definiscono i profili amministrativi della soppressione del CNEL, prevedendo la nomina di un Commissario straordinario entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, a cui affidare la "gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione". Cfr. Testo a fronte tra il testo del ddl approvato al Senato e il testo del ddl approvato alla Camera dei deputati, in prima lettura, cit.

dei ministri<sup>126</sup> sia istituita una Struttura di missione per il monitoraggio della rappresentanza di interessi, col compito di aggiornare periodicamente il registro dei portatori di interessi. L'atto Senato n. 806 prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di controllo sull'attività dei rappresentanti di interessi particolari, con lo scopo di verificarne i requisiti ai fini dell'iscrizione nel Registro. L'Atto Senato n. 1632 affida all'ANAC<sup>127</sup>, presso cui è istituito il Registro, il compito di "vigilanza, al fine di assicurare la trasparenza e la partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali pubblici"<sup>128</sup>

Nei disegni di legge in esame, possono evidenziarsi cinque profili, di maggiore interesse<sup>129</sup>: prima di tutto, come si è detto, l'istituzione di un registro pubblico; in secondo luogo, l'approdo verso una nozione molto ampia di decisore pubblico; la previsione, inoltre, di obblighi di trasparenza per i decisori pubblici; in quarto luogo, il coinvolgimento dei portatori di interesse nella fase di elaborazione della normativa; infine, i rapporti tra lobbisti e decisore pubblico sono "tracciati" dalla relazione che periodicamente i portatori di interesse preparano e trasmettono agli organi competenti affinché garantiscano la trasparenza.

Già nel corso della seduta del 4 novembre scorso, in Commissione Affari Costituzionali del Senato, fu avanzata la richiesta di avviare un ciclo di Audizioni in merito all'esame congiunto dei disegni di legge A.S. 281 e connessi al fine di, come si è espresso il Relatore Sen. Campanella nella seduta successiva del 12 novembre, acquisire "il contributo degli esperti della materia, oltre a consentire l'approfondimento delle questioni più rilevanti [...] offrire indicazioni utili per l'elaborazione di un testo da adottare come base

---

<sup>126</sup> Anche l'Atto Senato n. 1522 prevede la creazione del "comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi" presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, soggetto deputato alla tenuta del registro dei rappresentanti di interessi e di una banca dati dei provvedimenti.

<sup>127</sup> Così anche l'Atto Senato n. 992 che prevede l'istituzione di un registro dei portatori di interessi presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CiVIT (ora ANAC)

<sup>128</sup> Così il Relatore Sen. Campanella nell'illustrazione del disegno di legge A.S. 1632 in Commissione Affari Costituzionali nella seduta del 4 novembre 2014.

<sup>129</sup> Come ha evidenziato il Prof. PETRILLO nel corso dell'Audizione in Commissione Affari Costituzionali del Senato, cit.

per il seguito dell'esame"<sup>130</sup>. Finora, dalle Relazioni degli Auditi<sup>131</sup> sono emerse interessanti indicazioni in materia di regolamentazione del lobbying<sup>132</sup>. La Commissione Affari Costituzionali del Senato proseguirà l'esame dei disegni di legge in materia di regolamentazione del lobbying<sup>133</sup>; toccherà quindi fare tesoro dei commenti, delle proposte e delle informazioni emerse dalle Relazioni degli auditi, creare, cioè, le condizioni perché

---

<sup>130</sup> Ad esempio, il Sen. Endrizzi, nel corso della stessa seduta, aveva proposto di svolgere le audizioni "solo dopo l'adozione del testo base, in modo che gli esperti possano offrire elementi utili per consentire ai parlamentari di svolgere in modo più consapevole la successiva attività emendativa".

<sup>131</sup> I vari gruppi parlamentari rappresentati in Commissione Affari Costituzionali, in merito all'esame congiunto dei disegni di legge A.S. 281 e connessi, hanno proposto che fossero auditi i rappresentanti di varie organizzazioni specializzate nel lobbying (associazioni di categoria, società di consulenza). Finora, sono stati auditi, e rilasciati i relativi Documenti presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali (disponibili sulla pagina web della 1° Commissione del Senato), il Prof. Francesco Maiani, membro della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, il Prof. Pier Luigi Petrillo, i rappresentanti di FOIA4Italy, i rappresentanti de "Il Chiostro" e quelli di Ferpi. I rappresentanti di Confindustria, intervenuti in Audizione il 19 febbraio 2015, hanno inviato una memoria (non ancora disponibile sulla pagina web della Commissione Affari Costituzionali del Senato); mentre, l'Associazione VerA (specializzata nella consulenza nel campo delle relazioni istituzionali) ha fatto pervenire un contributo alla Commissione (non ancora disponibile sulla pagina web).

<sup>132</sup> I rappresentanti di FOIA4Italy, un progetto che nasce dalla società civile, attiva sui temi della trasparenza, libertà di informazione, accesso ai dati con molti percorsi di approfondimento, divulgazione e pressione politica, ha presentato una proposta di legge (disponibile al seguente link [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/337/FOIA\\_4\\_ITALY.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/337/FOIA_4_ITALY.pdf)) in materia di libertà di informazione e diritto di accesso e trasparenza. I rappresentanti di Ferpi, la Federazione Relazioni Pubbliche Italiana, hanno, invece, tracciato la strada da seguire in un percorso normativo di regolamentazione del lobbying, indicando i seguenti punti: a) garantire la trasparenza dei processi decisionali; b) definire i concetti di rappresentanza di interessi; c) per decisore pubblico deve intendersi non solo il Governo e le strutture ministeriali, ma anche il Parlamento, le Regioni e le Autorità Indipendenti; d) istituzione di un registro per i portatori di interesse; e) requisiti chiari per l'iscrizione; f) reciproci diritti e doveri nel rapporto tra decisore e lobbista; g) limitare il fenomeno del "revolving doors" per garantire trasparenza e parità di accesso e sanzioni severe ed equilibrate per chi non rispetta (i lobbisti) gli obblighi derivanti dall'iscrizione al registro (il Documento è disponibile al seguente link [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/285/FERPI\\_memoria.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/285/FERPI_memoria.pdf)). I rappresentanti de "Il Chiostro" hanno sottolineato, nella loro Relazione in Commissione, i punti chiave che dovrà contenere la nuova normativa: a) istituzione di un registro obbligatorio per tutti (inclusi i sindacati, confindustria, organizzazioni religiose); b) requisiti di onorabilità per gli iscritti; c) regime di incompatibilità all'iscrizione al registro per chi ricopre incarichi pubblici e chi ha, per ragioni d'ufficio, accesso diretto alle istituzioni e ai documenti; d) finestra di 2-4 anni per chi ha ricoperto incarichi pubblici (il Documento è disponibile al seguente link [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/277/IL\\_CHIOSTRO.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/277/IL_CHIOSTRO.pdf)).

<sup>133</sup> Nella seduta dell'8 aprile 2015, la Commissione Affari Costituzionali ha concluso la discussione generale sui provvedimenti in esame; inoltre, ha accolto la proposta del Relatore Campanella di adottare il disegno di legge n. 1522 come testo base per il seguito dell'esame.

si possa arrivare in tempi brevi ad un testo condiviso dalle varie forze politiche da trasmettere all'Aula e proseguire, così, l'iter parlamentare. Se così non fosse, vorrà dire che si tratterà di una nuova occasione mancata, e che le audizioni, strumento di acquisizione di informazioni, sono state utilizzate per "prendere tempo", insomma, o forse "per non decidere", data "la paura di dover gestire dall'oggi al domani un meccanismo di trasparenza che potrebbe mettere in discussione quei numerosi rapporti di clientela e parentela su cui ancora oggi si basano alcune delle decisioni pubbliche più significative"<sup>134</sup>

.  
\*\* Dottore di ricerca in Governo dell'Unione Europea, politiche sociali e tributarie

l.dellalunamaggio@gmail.com

Forum di Quaderni Costituzionali

---

<sup>134</sup> Come ha sottolineato il Prof. PETRILLO nel corso dell'Audizione in Commissione Affari Costituzionali del Senato, cit.