

GIANFRANCO MACRÌ

# Lobbies

Estratto da:

## DIGESTO

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Aggiornamento*

\*\*\*\*\*

con la collaborazione di  
Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti

**UTET**  
GIURIDICA

## INDICE

Accordo di programma di G. TULUMELLO . . . . .	p. 1
Ambiente marino (tutela dell') di A. CROSETTI . . . . .	» 13
Astensione e ricusazione (processo costituzionale) di C. MEOLI . . . . .	» 41
Azione di classe e azione collettiva: principi costituzionali di P. MAZZINA . . . . .	» 55
Circolazione e soggiorno nell'Unione europea di F. ROSSI DAL POZZO . . . . .	» 73
Cittadinanza dell'Unione europea di B. NASCIBENE . . . . .	» 122
Codice dell'amministrazione digitale di G. COZZOLINO . . . . .	» 150
Comitati interministeriali e di ministri di D. CODUTI . . . . .	» 171
Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di R. TOMEI e V.D. SCIANCALEPORE . . . . .	» 203
Diritti sociali di M. BENVENUTI . . . . .	» 219
Enti pubblici territoriali di G.C. DE MARTIN . . . . .	» 290
Eutanasia (dir. cost.) di A. D'ALOIA . . . . .	» 300
Federalismo fiscale (dir. cost.) di V. SATTA . . . . .	» 350
Foro delle società (dir. intern. priv.) di F. MOSCONI e C. CAMPIGLIO . . . . .	» 366
Fraternità (principio di) di F. PIZZOLATO . . . . .	» 378
Giudizio in via d'azione di A. PERTICI . . . . .	» 403
Lobbies di G. MACRÌ . . . . .	» 471
Parlamenti nazionali nell'Unione europea di M. OLIVETTI . . . . .	» 485
Posta elettronica certificata (PEC) di A. BARLETTA . . . . .	» 572
Programmi di clemenza nel diritto della concorrenza di P. ZIOTTI . . . . .	» 575
Reato ministeriale di M. BELLACOSA e A. CELOTTO . . . . .	» 596
Servizi in rete della pubblica amministrazione di G. CAMMAROTA . . . . .	» 616

INDICE

III

Servizi pubblici locali di E. SCOTTI . . . . .	» 629
Sovranità di A. MATTIONI . . . . .	» 655



## Lobbies

**Bibliografia:** ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, *DD*, 1, 2006; ID., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, *DAmM*, 4, 2007; ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009; ID., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, *AIC*, Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1, 2011; ANNICCHINO, *Winning the Battle by Losing the War: The Lautsi Case and the Holy Alliance between American Conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to Reshape European Identity*, *Religion & Human Rights An International Journal*, VI, 3, 2011; BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; ID., *Prefazione al libro di MAZZEI, Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, 2006; BALDINI (a cura di), *Quale Europa? L'Unione Europea oltre la crisi*, Soveria Mannelli, 2005; BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, 1977; ID., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di Barbera, Roma-Bari, 2003; ID., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, *Quad. C*, 4, 2008; BEYERS-EISING-MALONEY, *Researching Interest Group in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?*, *West European Politics*, XXXI, 6, nov. 2008; BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999; ID., *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, a cura di Chieffi, Torino, 2006; ID., *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, a cura di Cerreto, Roma, 2011; BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), aprile 2011; BIN-PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2011; BLOCH, *I re taumaturghi*, Torino, 2005; BISTONCINI, *Vent'anni da sporco lobbista*, con prefazione di Giannino, Milano, 2011; BOBBIO, «Pluralismo», in *Il Dizionario di Politica*, a cura di Bobbio-Matteucci-Pasquino, Torino, 2004; CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in [www.osservatorio-sullefonti.it](http://www.osservatorio-sullefonti.it), 3, 2010; CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; CARRIERI, *L'altalena della concertazione*, Roma, 2008; CARROZZA-DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3-1-2012; CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei «nuovi diritti»*, *Quad. C*, 3, 2009; CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; CATTANEO-ZANETTO, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, 2007; CAVALLI, *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, Bologna, 1981; CELOTTO, *Rappresentanza e Corte costituzionale*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, Élites al potere*, cit.; CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in *Le nuove istituzioni europee*. Commento al Trattato di Lisbona, a cura di Bassanini-Tiberi, Bologna, 2010; CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, *Quad. C*, 4, 2006; CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006; COEN-RICHARDSON, *Lobbying the Eu-*

*ropean Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009; COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005; CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2005; COTTA, «Rappresentanza politica», in *Il Dizionario di Politica*, a cura di Bobbio-Matteucci-Pasquino, cit.; DAHL, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1963 (trad. it., *Introduzione alla scienza politica*, Bologna, 1967); ID., *On Democracy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1998 (trad. it., *Sulla Democrazia*, Roma-Bari, 2000); DAMONTE, *La governance europea*, in *Governance e politiche dell'Unione europea*, a cura di Ferrera-Giuliani, Bologna, 2008; DI GIOVINE-FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009; DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1999; DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*<sup>7</sup>, I, Padova, 2007; ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Diz. Cassese*, III, Milano, 2006; ESPOSITO *Intervento al Convegno di studio (1958) sul tema: I partiti politici nello Stato democratico*, in *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, 1999; FABBRINI, *Addomesticare il principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, 2011; FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007; FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010; FERRERA, *Studio dei gruppi e analisi delle politiche: un incontro fruttuoso? Due piste di riflessione (sezione "Commenti")*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2011; FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2004; ID., (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, 2009; ID., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009; FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare state e welfare community. La transizione*, Torino, 2002; FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, 2002; FROSINI, «Gruppi di pressione», in *Dizionario Costituzionale*, Roma-Bari, 2000; GAETA, *L'attività di lobbying nell'Unione Europea. Queste istituzioni*, 2010; GALIETTI, *Alta pressione. Perché in Italia è difficile regolare le lobby*, Venezia, 2011; GALLI, *Leadership. Dalle élites in crisi al populismo. Così la politica ha perso autorevolezza*, *la Repubblica*, 5-1-2012; GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 4, Milano, 1994; GERMANO, *Fiat ancora un interesse privilegiato? L'evoluzione delle politiche governative per il settore auto*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2011; GIANNITI-LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008; GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995; ID., *Lobbying*, in *Impresa e Stato*, 33, 1996 (Rivista telematica della Camera di Commercio di Milano); ID., *Le lobbies*, Roma-Bari, 2002; GOZI, *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, 2005; GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, 2003; GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di Ceccanti-Vassallo, Bologna, 2004; ID., *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 24-8-2011; HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti*

della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi, Milano, 2003; HAMILTON-MADISON-JAY, *Il Federalista* (1787), Bologna, 1997; HERTZKE, *Representing God in Washington: the role of religious lobbies in the american polity*, Knoxville, 1988; IMIG-TARROW (a cura di), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging*, Boston, 2001; LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, 1967; LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di Stato e vincoli sistematici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di Lanchester, Milano, 2000; LIETO, «Beni comuni», *diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di cassazione oltre la prospettiva della proprietà privata*, PD, 2, 2011; LO BIANCO-RIZZA, *L'agenda rossa di Paolo Borsellino*, Milano, 2011; LUCARELLI, *Trasformazioni della forme di Stato, rafforzamento dei governi sub-statali e l'insorgere di nuovi modelli associativi: il c.d. "Triangolo di ferro"*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, Élités al potere*, a cura di Chieffi, cit.; ID., *Beni comuni, dalla teoria all'azione politica*, con contributi di De Magistris e Zanotelli, Viareggio, 2012; LUTHER, *La scienza häberliana delle costituzioni, Analisi e diritto*, 2001; MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004; MAIER, «Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto»: *teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, in *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, a cura di Berger, Bologna 1983; MANFRELOTTO, *L'amministrazione europea: l'evoltersi di un modello*, RiDPC, 2005; MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; MATTEUCCI, *Lo Stato moderno*, Bologna, 1997; MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, 2011; ID., «Interest Groups», in BADIE-BERG SCHLOSSER-MORLINO (eds.), *International Encyclopaedia of Political Science*, London, 2011; MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma-Bari, 2010; MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940; ID., *La partecipazione del popolo al governo, Cronache sociali*, 5, 1948; ID., *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma dello Stato*, I, Milano, 1972; A. PANEBIANCO, «Più politica? L'utopia antimercato dei neorepubblicani, in *Corriere della sera*, 25-9-2011; S. PANEBIANCO, *The lobbying europeo*, Milano, 2000; ID., *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione*, Am, 2, 2001; PASQUINO, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Bari, 1988; ID., «Gruppi di pressione», in *Il Dizionario di Politica*, a cura di Bobbio-Matteucci-Pasquino, cit.; MUSI (a cura di), *Forma-partito e democrazie dell'Europa mediterranea: origini, sviluppi, prospettive*, Soveria Mannelli, 2007; MUSSELLI-TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000; ORRÙ, «Petizione (diritto di)», in *Digesto/pubbl.*, XI, Torino, 1996; PETRILLO, *La disciplina dei gruppi di pressione a livello regionale: il caso della Regione Toscana (e, senza originalità quello del Molise)*, *Amministrazione in cammino*, 1, 2007; ID., *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, *Rass. P.*, 1, 2010; ID., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011; ID., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 24-8-2011; PINELLI, *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nelle recenti esperienze dell'Unione*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, Élités al potere*, cit.; PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010; PORTINARO (a cura di), *L'interesse dei pochi, le ragioni dei molti. Le letture di biennale democrazia. Introduzione* di G. ZAGREBELSKY, Torino, 2011; RANOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*<sup>6</sup>, Bologna, 2001; P. RESCIGNO, *Persone e comunità*, Bologna, 1966; RODOTÀ, *Le nuove sfide*, in AA.VV., *Lezioni Bobbio, Sette interventi su etica e politica*, Torino, 2006; ID., *Il valore dei beni comuni, la Repubblica*, 5-1-2012; RODRIQUEZ, *Law-Making e Policy Formulation: il ruolo della società civile nell'Unione Europea*, RTDP, 2010; RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale*

del diritto euro unitario, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2-7-2010; RUSCONI, *Cosa resta dell'Occidente*, Roma-Bari, 2012; SAITTO, *Germania. Il Bundesverfassungsgericht supera un proprio precedente in materia di libertà personali interpretando il diritto alla luce della giurisprudenza CEDU, DPCE* (versione on line), 3, 2011; SANTINI, *Profili e problematiche della regolamentazione del lobbying nell'Unione europea*, *Dir. UE*, 1, 2000; ID., *Il Parlamento europeo e le lobbies*, *SI*, 1, 2002; SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, *Il Mulino*, 1, 1959; ID., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 2009; SBRAGIA, *Euro-politics. Institutions and Policymaking in the «New» European community*, Washington-D.C., 1992; SGUEO, *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Prefazione di G. Mazzei, Milano, 2012; SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, *DPB*, 2, 2009; SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Torino, 2001; SOLOWIEJ-COLLINS, *Counteractive Lobbying in the US Supreme Court*, *American Politics Research*, 2009, 37; SPICCIARIELLO-CALVARIO, *Introduzione alle relazioni istituzionali*, Roma, 2006, 193; STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto: dimensione nazionale e dimensione europea*, in *www.federalismi.it*, 4-1-2012; TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento, in I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di Cartabia, Bologna, 2007; TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010; TIBERI, *Il libro Bianco sulla "governance" europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, *Quad. C.*, 1, 2002; TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Milano, 1989; VAN SCHENDELEN, *Machiavelli in Brussels. The Art of lobbying the Eu*, Amsterdam, 2002; VELARDI (intervistato da Mellone), «La fine delle ipocrisie», *Ideazione*, 5, 2006; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994; ID., *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008; ID., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009; ZILLER, *Il nuovo Trattato Europeo*, Bologna, 2007.

**Legislazione:** normativa europea: art. 1 TUE; art. 11, par. 2, TUE; art. 15 TFUE. Italia: normativa nazionale: artt.: 1, 2, 3, 11, 18, 50, 54, 71, 75, 97, 98, 117, Cost.; l. 5-8-1978, n. 468 (riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio); l. 4-8-1993, n. 276 (norme per l'elezione del Senato della Repubblica); l. del 4-8-1993, n. 277 (nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati); l. 8-3-1999, n. 50 (delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998); l. 21-12-2005, n. 270 (modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica). Normativa regionale: l. reg. Toscana 18-1-2002, n. 5 (norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana); l. reg. Molise 22-10-2004, n. 24 (norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del consiglio regionale del Molise); l. reg. Abruzzo 22-12-2010, n. 61 (disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari).

**Sommario:** 1. Le lobbies come problema giuridico. – 2. “Fare” lobbying. – 3. Dimensione giuridica europea e interazioni politico-istituzionali. – 4. Le lobbies come soggetti “intermediari” della governance europea. – 5. Le lobbies in Italia tra politica e diritto. – 6. Le lobbies come “ruota del sistema”. – 7. Proposte di regolamentazione delle lobbies in Italia.

### 1. Le lobbies come problema giuridico.

Il passaggio dalla democrazia “antica” a quella rappresentativa ha, progressivamente, determinato la “messa in forma” di un sistema politico connotato in senso pluralistico dove alla complessità dei processi decisionali – conseguenza della necessità di governare l'affermazione sociale di interessi molteplici – corrisponde la ricerca del compromesso fra “livelli intermedi” rappresentativi delle istanze emergenti

nella società civile e luoghi formali della decisione pubblica. La trama che lega questi diversi piani di interazione corre lungo il circuito sottile e ambiguo della «rappresentanza politica», la cui valenza «multidimensionale» e riassuntiva – espressione di una «cultura politica partecipante» (1) – offre opzioni diverse capaci di rendere compatibili interessi (anche) alternativi (2), «nell’ambito di un sistema di relazioni che coinvolge l’autorità, l’influenza e il potere» (3). Questo sistema concepisce un modello di democrazia “ragionevole” (4) (di ispirazione anglosassone) dove, circolarmente, partiti, interessi settoriali e verità parziali (l’*esprit* della “società aperta”) si confrontano e si scontrano tra di loro (5), offrendo al decisore pubblico un ventaglio di opzioni da portare a sintesi in nome dell’interesse generale.

Nel frattempo, nuove e più complesse esigenze, derivanti dai processi di globalizzazione economica e interazione culturale, abbisognano certamente di politiche, ma, soprattutto, di fonti giuridiche in grado di andare “oltre” la stessa legge, e a cui affidare il compito di allestire “procedure” dirette a creare ulteriori regole rivolte a tipologie di soggetti portatori di interessi particolari. Si tratta di un processo (per molti aspetti irreversibile: da lì bisogna passare) erosivo degli ambiti (un tempo chiari e definiti) caratteristici della demarcazione tra Stato e società (tra pubblico e privato) che porta diritto verso l’affermazione di forme ibride del potere il cui sbocco giuridico trova (per ora) ospitalità nelle dinamiche di «soft law» [neo-lingua del diritto sovranazionale “euro-unitario” (6)] e nelle modalità di governo aperte e inclusive caratteristiche della governance (7), la cui “parola d’ordine” – *partecipazione*-interazione – se non «viene presa sul serio» (8), approfondendo la sua portata e il suo significato (art. 11, par. 2, del Trattato di Lisbona sull’Unione europea e art. 15 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea) (9), «rischia [secondo alcuni] di essere il [suo] cavallo di Troia» (della governance) (10).

I mutamenti istituzionali di tipo “orizzontale”, a “rete” (Unione europea), e le modalità decisionali che privilegiano «il principio della libertà delle forme a quello della tipicità» (11) (conferenze di servizi, accordi, convenzioni, in Italia), sono, dunque, i tratti ben visibili di una «democrazia degli interessi», post-parlamentare – speculare, soprattutto, alla «crisi, morte o trasfigurazione della forma-partito» (12) tradizionale e all’indebolimento dei sistemi parlamentari nazionali (13) e alla loro oramai patologica «permeabilità verso le istanze particolari» (14) – all’interno della quale la dimensione associativa [le “fazioni” avrebbe detto Madison (15)] approda alla sfera del decisore pubblico (dall’ambito sovranazionale alla dimensione locale, passando per quella nazionale) con l’obbiettivo di “rafforzarlo” (16), nel

senso di produrre e distribuire informazioni nei diversi settori in cui i diversi gruppi operano (17).

La tematica dei gruppi di pressione, e delle lobbies in particolare, non è, perciò, solo questione “di fatto” (18), ma anche, e soprattutto, di diritto, considerato che ad essa è «consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico» (19). Da qui, l’opportunità di un approfondimento della questione, provando a renderne “visibili” i tratti essenziali nell’ambito dei meccanismi costituzionali della rappresentanza politico-parlamentare (20).

(1) COTTA, «Rappresentanza politica», in *Il Dizionario di Politica*, a cura di Bobbio-Matteucci-Pasquino, Torino, 2004, 804-805.

(2) COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005, 125-126.

(3) RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007, 22.

(4) BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di Barbera, Roma-Bari, 2003, 12.

(5) BOBBIO, «Pluralismo», in *Il Dizionario di Politica*, cit., 700-705; PINELLI, *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell’Unione*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, a cura di Chieffi, Torino, 2006, 91-113.

(6) RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed “europeizzazione”) della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto euro unitario*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2-7-2010.

(7) Sul ruolo della società civili organizzata in Europa, v. il *Libro Bianco sulla governance europea*, adottato dalla Commissione europea, COM (2001) 428, e pubblicato il 25-7-2001. A seguire, la comunicazione della Commissione: «Verso una cultura rafforzata della consultazione e del dialogo. Principi generali e standard minimi per la consultazione degli interessati», dell’11-12-2002, n. 704. Sull’utilizzo degli strumenti di soft law in ambito UE, v. la Risoluzione del Parlamento europeo (2007) 0366, del 4-9-2007 sulle: «Implicazioni istituzionali e giuridiche dell’impiego di strumenti normativi non vincolanti». In generale, FERRESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, 36 ss.

(8) Fondamentale, ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, AIC, *Rivista tematica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1, 2011.

(9) PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, 71 ss.; SICLARI, *La democrazia partecipativa nell’ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, DP, 2, 2009, 589-607.

(10) Di particolare interesse per le sue note critiche: BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), aprile 2011.

(11) CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 96.

(12) MUSI (a cura di), *Forma-partito e democrazie dell’Europa mediterranea: origini, sviluppi, prospettive*, Soveria Mannelli, 2007, in particolare l’*Introduzione* del Curatore, 5-8.

(13) CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3, 2010. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, *Quad.* C, 4, 2008, 870 ss.

(14) FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, 2002, 14-15.

(15) Così Madison: «Allargate la zona d'azione ed introcete una maggiore varietà di partiti e d'interessi, e renderete meno probabile l'esistenza di una maggioranza che, in nome di un comune interesse, possa agire scorrettamente nei riguardi dei diritti degli altri cittadini»; HAMILTON-MADISON-JAY, *Il Federalista* (1787), Bologna, 1997; GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, 2003, 127-128.

(16) GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995, 188 ss.

(17) S. PANEbianco, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione*, Am, 2, 2001, 275-296.

(18) PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 24-8-2011. L'Autore mette bene in evidenza l'importanza di «prendere atto che le lobbies esistono, che sono legittima espressione di una società multiforme e che rappresentano il naturale sviluppo delle democrazie industriali».

(19) Dalla Prefazione di BALDASSARRE al libro di MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, 2006; BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999.

(20) PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, 44.

## 2. "Fare" lobbying.

La transizione da un modello di governo statico, dove la partecipazione del cittadino risulta circoscritta all'ambito dell'esercizio elettorale, ad uno *dinamico*, dove il cittadino collabora con le istituzioni nell'opera di definizione delle politiche pubbliche (artt. 1-3 Cost.), rappresenta una premessa necessaria ma non sufficiente a concettualizzare e dare forma al discorso sulle lobbies. Per fare emergere in maniera nitida il ruolo delle lobbies quali attori "politici" del processo decisionale pubblico, conta, infatti, indirizzare principalmente l'attenzione sulle dinamiche di pressione-persuasione (lobbying) che gli interessi organizzati esercitano nei confronti dei decision-makers. Questo, perché, l'espressione del voto alle elezioni, l'accesso agli atti nel procedimento amministrativo, l'intervento nel procedimento giurisdizionale, ecc., sono tutte attività di partecipazione che nulla hanno a che fare con l'insieme delle tattiche e strategie attraverso le quali i lobbisti (i rappresentanti dei gruppi di interesse) cercano di influenzare, a beneficio dei gruppi rappresentati, l'operato dei governanti (21).

Fare lobbying significa, essenzialmente, porre in essere una «comunicazione politica» che si distingue sia dalle Pubbliche relazioni (PR), dove il «bersaglio» non sono le autorità pubbliche decisionali bensì l'opinione generica o il mercato (22), sia dall'attività di «concertazione» che, sulla base di regole meglio definite – ma comunque mobili e che non escludono l'incorporazione della rappresentanza degli interessi nella rappresentanza politica – vede protagonisti, generalmente, da un lato, il potere esecutivo e, dall'altro, i rappresentanti di datori di lavoro e i sindacati, in vista della risoluzione di situazioni complesse e conflittuali (23).

La partita, dunque, si gioca in un campo (prima di tutto) "culturale" che non è azzardato definire distante dai «canoni di riferimento dell'azione democratica» in quanto, il peso della cultura politica dominante risulta influente nella selezione delle singole issues. È più facile, perciò, che la lobby rappresentativa di una categoria ampia e unitaria (es. gruppi ambientalisti, organizzazioni religiose maggioritarie, ecc.) goda di condizioni migliori dal punto di vista dell'ascolto e della recezione dei materiali informativi che accompagnano la sua azione, rispetto ad un'altra che parla a nome di un settore di interessi costituito da una membership poco numerosa e debolmente sostenuta a livello di opinione pubblica oppure tra i partiti al governo (es. gruppi che si battono per la legalizzazione delle unioni omosessuali, minoranze religiose, ecc.). Ad esempio, nella prassi giurisdizionale europea forte risulta l'azione, per esempio, dello European Centre for law and Justice (Eclj), capace di catalizzare un forte consenso tra i gruppi religiosi e di indirizzarlo a sostegno di battaglie davanti alla Corte di Strasburgo in occasione di casi come quello riguardante la presenza dei simboli religiosi negli spazi pubblici (es. il caso Lautsi c. Italia relativo all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche) (24). Il lobbying è, dunque, una professione per specialisti, nella cui pratica attuazione, orientata all'influenza, si combinano qualità diverse – descrittive, analitiche, osservative, psicologiche e diplomatiche – oltre che la messa in opera di conoscenze approfondite del contesto politico dentro il quale si andrà ad operare (expertise) e delle persone verso cui indirizzare l'agire comunicativo-persuasivo (25), associate all'impiego di meccanismi, di tattiche vere e proprie, diversamente classificabili a seconda dell'arena politico-istituzionale (governo, camere) entro cui si intende agire e del decisore pubblico di riferimento (parlamentare, ministro, ecc.). Rende bene l'idea il meccanismo della «porta girevole» (revolving door) che consiste nel reclutamento di lobbisti che sono ex parlamentari o provenienti dai ranghi della burocrazia. Tale profilo consente ai lobbisti di sfruttare le precedenti esperienze lavorative a vantaggio di nuovi clienti presso cui si decide di svolgere attività di consulenza in cambio di alte remunerazioni. Il fenomeno, ovviamente, solleva gravi problemi di etica pubblica di fronte ai quali i poteri pubblici sono chiamati a dare risposte a tutela degli interessi generali della collettività. Il fenomeno è più diffuso negli Stati Uniti che nell'Unione europea (26). Il risultato di questa paziente opera di costruzione di contatti fiduciari (face to face), tra lobbista e referente politico, produce dinamiche che, rafforzandosi nel tempo, offrono al rappresentante di interessi particolari possibilità via via ampie e diversificate: essere audito dalle commissioni che esaminano il provvedi-



mento di suo interesse; agire a sostegno di cause pubbliche messe in campo da movimenti «ricchi di membri e poveri di mezzi», finalizzate, attraverso la mobilitazione dal basso, ad influire sulla legislazione (c.d. grass-roots lobbying); agevolare la formazione di coalizioni fra associazioni rappresentative di interessi simili o legati da obiettivi comuni, la cui durata dipende dalla natura delle issues che si intendono promuovere (27); finanche offrire le proprie competenze al sostegno organizzativo e finanziario nei confronti di candidati alle elezioni, il cui impulso, per esempio, la Corte Suprema americana ha di recente ritenuto essere coperto dal Primo Emendamento della Costituzione (28). In America, ha fatto storia la vicenda della (mancata) nomina a giudice della Corte Suprema (1987), voluta dal Presidente Reagan, del giudice federale Robert H. Bork, ritenuto troppo conservatore in materia diritti civili. Motore della lotta “anti-Bork” è stata la Leadership Conference on Civil Rights, sorta nel 1950 su impulso della lobby storica dei neri (29).

(21) MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, 2011, 151-154; ID., «Interest Groups», in BADIE-BERG SCHLOSSER-MORLINO (eds.), *International Encyclopaedia of Political Science*, London, 2011, 1219-1230; GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, 2002, 22 ss.; PASQUINO, «Gruppi di pressione», in *Il Dizionario di Politica*, cit., 419-426; FROSINI, «Gruppi di pressione», in *Dizionario Costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 228.

(22) GRAZIANO, *Le lobbies*, cit., 24; MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma-Bari, 2010, 56 ss.

(23) PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 54-56, che riporta alcuni esempi noti di concertazione avvenuti in Italia, dal 1993 in poi. CARRIERI, *L'altalena della concertazione*, Roma, 2008; GERMANO, *Fiat ancora un interesse privilegiato? L'evoluzione delle politiche governative per il settore auto*, RIPP, 2, 2011, 275-310. [24] Annicchino, *Winning the Battle by Losing the War: The Lautsi Case and the Holy Alliance between American Conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to Reshape European Identity*, *Religion & Human Rights An International Journal*, VI, 3, 2011, 213-219. In generale, Macrì, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004.

(25) VAN SCHENDELEN, *Machiavelli in Brussels. The Art of lobbying the Eu*, Amsterdam, 2002, 236-237; SPICCIARIELLO-CALVARIO, *Introduzione alle relazioni istituzionali*, Roma, 2006, 193 ss.; *La fine delle ipocrisie*, intervista a Claudio Velardi di Angelo Mellone, *Ideazione*, 5, 2006, 51-55.

(26) MATTINA, *I gruppi di interesse*, cit., 162-165, che richiama le notazioni di GRAZIANO, *Le lobbies*, cit., 92-99; CATTANEO-ZANETTO, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, 2007, 169-202.

(27) Negli Stati Uniti è stata molto forte l'azione svolta dalle associazioni per la tutela dei diritti civili, mentre in Europa, oggi, molto attive sono quelle sul fronte ambientale, della prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro e in ambito alimentare. Cfr. IMIG-TARROW (a cura di), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging*, Boston, 2001.

(28) Citizens United v. federal Election Commission, del 21-1-2010. In merito, la puntuale analisi, ricca di rimandi alla dottrina e ai precedenti giurisprudenziali, svolta da PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 224-229.

(29) Interessanti riflessioni e dati circa l'azione, molto forte, esercitata dalle lobbies nei confronti della Corte Suprema ame-

ricana dal 1953 al 2001 sono contenute in SOLOWIEJ-COLLINS, *Counteractive Lobbying in the US Supreme Court*, *American Politics Research*, 2009, 37, 670-699; BIFULCO, *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., 265-272.

### 3. Dimensione giuridica europea e interazioni politico istituzionali.

Senza voler prestare il fianco, in premessa, ad alcuna visione del ruolo degli interessi organizzati impregnata di retro-pensieri e «sclerotismi intellettuali» (30), è bene chiarire che l'ampliamento del catalogo dei diritti (31), da un lato, e la progressiva erosione delle funzioni di “mediazione-integrazione” (32) svolta per molto tempo dai partiti politici (33), dall'altro, hanno determinato l'emersione dei gruppi di interesse nell'ambito del processo decisionale pubblico, con evidenti (a volte rudimentali, altre più sofisticate) reciproche invasioni di campo tra pubblico e privato, foriere di possibili (e secondo alcuni oggettive) alterazioni di quel delicato equilibrio dato in custodia alla “Costituzione del pluralismo”, finalizzata, come rileva efficacemente Häberle, alla cooperazione tra i gruppi (34).

All'interno di questo spazio della negoziazione, dall'equilibrio alquanto precario ma in grado di suscitare un'adesione sempre maggiore all'inclusione e al dialogo tra soggetti anche non istituzionali (35), stan- te la conformazione dei nuovi centri politici e decisionali emergenti su scala interna e soprattutto europea, il ruolo della «società civile organizzata» – comprendente: «i cosiddetti “protagonisti del mercato del lavoro”, ovvero le parti sociali; le organizzazioni rappresentative del settore economico e sociale che non si possono definire parti sociali in senso stretto; le ONG (organizzazioni non governative) che riuniscono le persone intorno alle cause comuni, come ad esempio le associazioni ambientaliste, le organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, le associazioni dei consumatori, gli enti assistenziali, gli organismi scolastici e di formazione, ecc.; le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dal centro e dalla base della società e che perseguono obiettivi rilevanti per i loro membri), ad esempio le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie, e tutte le organizzazioni che permettono ai cittadini di partecipare alla vita locale e comunale; le comunità religiose» (36) – allarga, in base a quanto previsto nel Libro Bianco sulla Governance europea (2001) (37), la platea dei soggetti “parti in causa” (stakeholders), nella speranza di contribuire a rafforzare tutte le fasi della “partecipazione”, colmando gli aspetti ancora “illeggibili” delle cornici istituzionali statali e della stessa Unione europea, ancora sprovvista di vita autonoma e alle prese con sfide imponenti di ordine diverso (economico, culturale, politico, ecc.) (38).

Non a caso, il percorso tracciato dall'Unione europea verso forme più aperte di democrazia partecipativa, è stato visto come un "laboratorio" capace di apportare valore aggiunto alle politiche nazionali; questo perché nuovi e più intensi legami, dall'andamento «incrementale» (39), sono venuti a determinarsi tra istituzioni europee, assemblee elettive nazionali, ordinamenti giudiziari interni e tribunali costituzionali degli stati membri. Un reticolo ricco di connessioni tra diversi centri decisionali avente come obiettivo quello di costruire le condizioni politiche affinché «soluzioni viabili» emergano e conducano ad un risultato convergente in grado di influire sull'area della legislazione degli Stati, oltre che della interpretazione dei testi costituzionali.

L'arco temporale che si snoda tra la firma dell'Atto unico europeo (1986) e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), con l'intermezzo dell'approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza 2000), disegna, in modo concreto, un «processo di ibridazione» tra procedure e istituzioni sovranazionali europee con le tradizioni costituzionali comuni degli stati membri destinato ad intercettare materie sempre più nuove. Settori quali l'ambiente, lo sviluppo tecnologico, la ricerca scientifica, la coesione economica e sociale, i diritti umani, rientrano progressivamente nell'ambito della normativa sempre più vincolante scaturente dalle scelte politiche prese a Bruxelles.

Nel settore, in particolare, della tutela «macrosistemica» dei diritti umani (40), si è dato vita ad un assetto che – sebbene ancora imperfetto e non completamente reso omogeneo (soprattutto dal punto di vista della enucleazione di categorie giuridiche certe, valide per tutti e ovunque applicabili) – esprime bene l'interazione tra livelli diversi di interessi e risposte istituzionali di vertice. La materia dei diritti umani è quella dove, con una certa frequenza, i «contenuti» vengono continuamente rimodulati alla luce delle prescrizioni normative fondamentali e grazie all'apporto incrociato degli orientamenti provenienti dalle diverse sedi giudiziarie chiamate a dialogare per dare risposte uniformi a problemi sempre più complessi [Lussemburgo e Strasburgo (41)]. Recenti pronunciamenti operati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, riconoscono un discreto "margine di apprezzamento" in capo ai singoli ordinamenti giuridici, chiaramente espressivo dell'azione mediativa tra poteri pubblici sovranazionali e gruppi di pressione rappresentativi di interessi particolari sostenuti ai più alti livelli istituzionali (caso Lautsi c. Italia del 18-9-2011 in materia di simboli religiosi, cit.) (42). In ambito comunitario, invece, la teoria dei "controlimiti" rappresenta ancora il margine estremo attivato dai poteri nazionali come barriera posta a protezione del nucleo intangibile dei valori costituzionali fonda-

mentali di fronte all'azione "erosiva" delle fonti normative e giurisprudenziali poste in essere dalla Corte di giustizia, nonché degli interessi esterni (43). Uno spazio, quello dell'Unione europea, dove già l'introduzione del voto a maggioranza qualificata, le procedure di *cooperazione* e di *parere conforme*, rappresentano progressi concreti verso la «creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (art. 1 TUE), resa effettiva dall'affermazione del principio dell'applicabilità diretta e della supremazia del diritto dell'Unione europea su quello nazionale (artt. 11, 117, 1° co., Cost.). Un avanzamento, questo, dal nazionale al sovranazionale (e viceversa), non più interpretabile in un'ottica di mera subordinazione verticale del diritto interno rispetto alle norme e alle decisioni giurisdizionali sovranazionali, ma sulla base di un «sostegno vicendevole», di un «rapporto interattivo» intessuto di continui rinvii reciproci tra dimensioni politico-istituzionali (interessi compresi) e normative diverse, condizionanti entrambi i livelli. Da qui le inevitabili ricadute sulla ricostruzione del sistema delle fonti (44) e dei cambiamenti in atto nella democrazia (45). Trattasi di un percorso di cui il legislatore (dotato più di altri di possibilità ampie e strumenti molteplici di intervento sulla società) non potrà non tenere conto nell'opera di temperamento delle garanzie formali e materiali valevoli per tutti.

(30) L'espressione è presa in prestito da COLAVITTI, *op. cit.*, 295, che rinvia a MORTATI e alle sue proposte in tema di rappresentanza degli interessi, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma dello Stato*, I, Milano, 1972, 104 ss., nonché a MAIER, per la sua definizione di corporativismo, "Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto": *teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, in *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, a cura di Berger, Bologna 1983, 47 ss., 90; BIN-PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2011, 60-61.

(31) RODOTÀ, *Le nuove sfide*, in AA.VV., *Lezioni Bobbio, Sette interventi su etica e politica*, Torino, 2006, 55-80.

(32) G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*<sup>6</sup>, Bologna, 2001, 325 ss.

(33) Di «crisi di riallineamento» ha parlato LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di Stato e vincoli sistematici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di Lancheater, Milano, 2000, 1 ss.

(34) LUTHER, *La scienza hüberliana delle costituzioni, Analisi e diritto*, 2001, 105-143.

(35) MANFRELOTTI, *L'amministrazione europea: l'evolversi di un modello*, RIDPC, 2005, 1179, parla di «pluralismo rappresentativo non parlamentare».

(36) Così nel *Parere* del Comitato economico e sociale (1999/C 329/10) dell'allora Comunità europea, in *GUCE*, 17-11-1999, C 329, 33-34.

(37) Tra gli innumerevoli commenti, TIBERI, *Il libro Bianco sulla "governance" europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, *Quad. C*, 1, 2002, 163-169; MACRÌ, *op. cit.* 64 ss. Di recente, RODRIGUEZ, *Law-Making e Policy Formulation: il ruolo della società civile nell'Unione Europea*, RTDP, 2010, 125-161.

(38) BALDINI (a cura di), *Quale Europa? L'Unione Europea*

oltre la crisi, Soveria Mannelli, 2005; Gozi, *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, 2005, 175 ss.

(39) DAMONTE, *La governance europea*, in *Governance e politiche dell'Unione europea*, a cura di Ferrera-Giuliani, Bologna, 2008, 69, rileva che l'obiettivo è quello di trovare il modo di fare una «torta più grande e non di dividersene una già esistente».

(40) Quella dei diritti fondamentali è un Europa, scrive FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, 139, che «non minaccia, perché non toglie, ma se mai aggiunge, rispetto alle sovranità degli Stati».

(41) CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei «nuovi diritti»*, *Quad. C*, 3, 2009, 541, che ha parlato di «complessa rete giurisdizionale».

(42) In una recente sentenza del 4-5-2011, il Tribunale Costituzionale tedesco ha stabilito che le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo «sono capaci di incidere sull'interpretazione dei diritti fondamentali» (così SAITTO, *Germania. Il Bundesverfassungsgericht supera un proprio precedente in materia di libertà personali interpretando il diritto alla luce della giurisprudenza CEDU, DPCE*, versione on line, 3, 2011) creando così le premesse per una maggiore e sempre più diffusa opera di allineamento tra diritto interno e diritto sovranazionale. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di Catartbia, Bologna, 2007, 145-181.

(43) STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto: dimensione nazionale e dimensione europea*, in *www.federalismi.it*, 4 gennaio 2012.

(44) CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Bassanini-Tiberi, Bologna, 2010, 415 ss.

(45) CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2005, 20-39; RUSCONI, *Cosa resta dell'Occidente*, Roma-Bari, 2012.

#### 4. Le lobbies come soggetti “intermediari” della governance europea.

L'allargamento della legittimazione offerto dalla dimensione europea, si caratterizza nel senso di includere una pluralità di soggetti in grado di esercitare gli stessi diritti riconosciuti ai singoli cittadini (accesso alla documentazione comunitaria, petizioni, ecc.). Questa dinamica ha fatto sì che emergesse l'esigenza di rendere più trasparente il dialogo tra gruppi di interesse (lobbies) e istituzioni (46) euro-unitarie in un'ottica da alcuni inquadrata come attenuativa del cosiddetto *deficit democratico* che caratterizza l'insieme politico-istituzionale di riferimento (Unione europea). In quest'ambiente, dunque, le lobbies operano come «antenne del sistema democratico» e come agenzie utili alla legittimazione pluralistica delle iniziative prese su scala europea: aspirazione, quest'ultima, puntellata nel tempo dalla Corte di Giustizia UE e, di recente, rafforzata dal Trattato di Lisbona, secondo cui le istituzioni devono mantenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile»; in particolare, la Commissione, «al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate» (art. 11 TUE).

Siamo di fronte ad una norma la cui forza giuridica concreta configura un diritto alla partecipazione da parte (anche) delle lobbies ai processi decisionali e che arricchisce la procedura di colegislazione di elementi nuovi rispetto alle dinamiche parlamentari nazionali, strette nei gangli della contrapposizione politico-partitica tra maggioranza e opposizione. Un legame, quello tra gruppi di pressione e istituzioni comunitarie, il cui atto di nascita si può far risalire al complesso di iniziative prese all'indomani del rafforzamento politico-istituzionale dell'Unione (parlamento in primis) e con l'avvio del dibattito sulla questione della regolamentazione dei rapporti tra lobbisti e apparato istituzionale europeo (relazioni sulle attività svolte, codici di autodisciplina, registro pubblico dei portatori di interessi, ecc.) (47); un modello che, a differenza di quello americano, resta sì tutt'ora «minimale» e poco chiaro dal punto di vista definitivo – con le inevitabili ricadute in ordine alla individuazione dei soggetti portatori di interessi particolari (lobbisti) rispetto ad altre figure professionali e/o istituzionali agenti nel medesimo spazio (consulenti, giornalisti parlamentari, “frequentatori abituali”) – ma il cui impatto (anche solo) “quantitativo” allarga, oramai quotidianamente, la discussione sulla sua utilità all'interno di un «sistema politico straordinariamente complesso» (48).

In quest'operazione chiarificatrice si è cimentata la Commissione europea nel 2006, mettendo a punto il Libro verde sull'European Transparency Initiative (COM 2006.194), secondo cui: «per “lobbismo” si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee [definizione successivamente condivisa anche dal Parlamento con una Risoluzione dell'8-5-2008]. Pertanto, i “lobbisti” vengono definiti come persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali o le associazioni di categoria. Il lobbismo rappresenta [pertanto] una componente legittima dei sistemi democratici (...)». Un percorso, quello intrapreso dalla Commissione europea, finalizzato all'adozione, nel medio periodo (2006-2009), di un sistema di registrazione su base volontaria (e relativi incentivi per incoraggiare l'iscrizione: tra cui il diritto ad essere consultati in «modo privilegiato»), di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti e di un sistema di controlli e sanzioni (COM 2008.323). I risultati ottenuti hanno evidenziato «l'ampio spettro di interessi rappresentati a livello europeo» (COM 2009.612), anche se il grado di “attrazione” del registro su base volontaria non ha messo in moto il meccanismo virtuoso sperato (49). Dalla risultante dei dati, comunque (50), la Commissione ha osserva-

to che: «l'universo stesso della rappresentanza di interessi è per sua natura volatile e sconfinato [e che] in linea di massima, la partecipazione su base volontaria sta funzionando bene e dovrebbe pertanto essere mantenuta».

Dal lavoro congiunto tra Commissione e Parlamento, ha preso vita, di recente, un Accordo interistituzionale finalizzato alla «istituzione di un Registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione» (51). Sulla base di questa «ritrovata sintonia», dopo un lungo periodo fatto di «inseguimenti» e tentativi di «sorpasso» sul fronte dei rapporti con i gruppi di interesse e della disciplina regolamentativa da adottare, si è preso atto che «l'interazione tra le istituzioni europee e le associazioni dei cittadini, le ONG, le imprese, le associazioni commerciali e di categoria, i sindacati, i centri di studi, ecc. è costante, legittima e necessaria per difendere la democrazia e per permettere alle istituzioni stesse di realizzare politiche adeguate che rispondano alle esigenze e alla realtà del momento». Per i cittadini europei tutto ciò significa offrire loro «un accesso unico e diretto alle informazioni su chi svolge attività tese a influenzare il processo decisionale dell'UE, sugli interessi perseguiti e sulle risorse investite in tali attività» ed inoltre, introdurre «un unico codice di condotta che vincola tutte le organizzazioni e i lavoratori autonomi, imponendo loro di «attenersi alle regole del gioco», nel pieno rispetto dei principi etici. [Da qui] Un sistema di reclami e sanzioni [che] garantisce l'applicazione di tali regole e consente di gestire le presunte violazioni del codice» (art. 21 dell'Accordo).

La natura interistituzionale dell'Accordo, finalizzato all'istituzione di un registro per la trasparenza (con relativa versione online), esalta, perciò, l'aspetto della cooperazione e consolida il tratto più caratteristico della governance europea: la negoziazione permanente tra interessi diversi e differenti livelli istituzionali (52). La natura «intermediaria» delle lobbies, pertanto, necessiterà di rendere ancora più trasparente il fenomeno (da qui l'utilità del registro), per cui, questo processo avrà inevitabilmente ripercussioni anche in chiave interna agli Stati membri, alla ricerca di nuove forme di bilanciamento tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa (53).

(46) Comunicazione della Commissione europea del 2-12-1992: Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse speciale. Ancora GOZI, *op. cit.*, 69 ss.

(47) SANTINI, *Il Parlamento europeo e le lobbies*, SI, 1, 2002, 37-43.

(48) SBRAGIA, *Euro-politics. Institutions and Policymaking in the «New» European community*, Washington-D.C., 1992, 2, in S. PANEbianco, *Il lobbying europeo*, Milano, 2000 a cui si rimanda

per ulteriori approfondimenti sul ruolo dei gruppi di interesse nel processo decisionale comunitario.

(49) SGUEO, *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*. Prefazione di G. Mazzei, Milano, 2012, 174 ss.

(50) PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 281-282, riporta i dati forniti dalla Commissione, da cui si evince che, a ottobre 2009, risultavano «iscritte solo 112 società di lobbying specializzate (meno del 5% del totale operante a Bruxelles), 1129 lobbisti c.d. «interni» (in quanto operanti nell'ambito di aziende il cui scopo sociale non è il lobbying) e rappresentanti di associazioni di categoria, 559 organizzazioni non governative (e tra queste 51 centri studi), 45 organizzazioni accademiche, 8 rappresentanti di chiese e religioni, 37 enti pubblici, ed altre 124 organizzazioni varie, per un totale di 2014 soggetti iscritti».

(51) L'Accordo, allegato alla decisione 2010/2291(ACI), è stato approvato nella seduta del Parlamento europeo di mercoledì 11-5-2011 ed è stato pubblicato sulla *GUUE* L 191 del 22-7-2011.

(52) FERRERA, *Studio dei gruppi e analisi delle politiche: un incontro fruttuoso? Due piste di riflessione* (sezione «Commenti»), *RIPP*, 2, 2011, 379-380; GAETA, *L'attività di lobbying nell'Unione Europea. Queste istituzioni*, 156-157, 2010, 169-201.

(53) BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, a cura di Cerreto, Roma, 2011, 21-36.

### 5. Le lobbies in Italia tra politica e diritto.

Per avere contezza del fenomeno lobbistico in Italia, spesso si usa prendere le mosse dalla complessa vicenda di «Mani Pulite» (anni '90), con l'intento di ricercare, all'«esterno» del Parlamento, la ragione prima ed esclusiva dell'origine dell'attività di influenza svolta dai gruppi di pressione, dalle lobbies, sul processo decisionale pubblico. In realtà, di *clientela e parentela* (54) tra gruppi di interesse, partiti politici e apparato burocratico, nel nostro Paese, si deve discutere partendo da molto prima, dall'affermazione, cioè, della prassi «consociativa» (anni '70), come prodotto della *conventio ad excludendum* (Democrazia Cristiana, socialdemocratici, liberali e repubblicani in funzione anti Partito Comunista) (55) e dalle riforme istituzionali adottate sul finire degli stessi anni (dai nuovi regolamenti di Camera e Senato del 1971 alla riforma delle procedure di formazione del bilancio, introdotta con la legge n. 468/1978), in virtù delle quali alla crisi del sistema politico fa da pendant il rafforzamento di alcuni ambiti dell'apparato istituzionale pubblico (es. le commissioni parlamentari) dove gli interessi settoriali guadagnano visibilità e potere proprio «attraverso i partiti» ed esercitano un'azione sempre maggior di condizionamento dell'azione del decisore pubblico (56), fino a toccare ambiti cruciali, quali la spesa pubblica, non a caso definita la «variabile dipendente dalle loro esigenze e pretese» (57).

La «stagione di Mani Pulite» è segnata da un intreccio di vicende [interne ed esterne al Parlamento (58)] in buona parte destinate a influire sulle dinamiche dei rapporti tra lobbies e apparati pubblici e a spingere verso una soluzione legislativa capace (almeno nelle intenzioni dei proponenti e non certo dell'opi-

nione pubblica generale “distratta” da altre questioni) di «saper controllare anche una parte soltanto del fenomeno lobbistico», ovviando «agli abusi e alle distorsioni che l’esercizio dell’attività lobbistica sembra comportare» (59).

Si apre, così, una riflessione in ambito parlamentare, le cui risultanze conducono a prendere atto che ignorare l’esistenza di questo fenomeno può essere particolarmente dannoso, dal momento che, se in democrazia lo scambio tra elettori ed eletti, quando riguarda interessi leciti, è in qualche misura connaturato con la stessa funzione di rappresentanza, sapere quando un provvedimento legislativo o amministrativo non riguardi interessi di natura generale ma attinga, piuttosto, a fini particolari, «è di estremo interesse per il controllo sulle attività degli eletti, e più in generale della pubblica amministrazione» (60).

I primi anni ’90 rappresentano un momento di grandi trasformazioni sociali e politico-istituzionali, sia in ambito interno che europeo. La nuova legge elettorale (Matarella) di impronta maggioritaria (n. 276 e n. 277 del 4-8-1993) non si rivelerà foriera dei cambiamenti tanto attesi (il sistema proporzionale come causa di tutti mali, corruzione compresa, e la riduzione della frammentazione partitica anche nell’ambito della stessa coalizione), stante il perdurare di dinamiche “consociative”. Sostituita con la n. 270 del 21-12-2005 (Calderoli), l’epilogo sarà l’accentuazione del leaderismo sulle istituzioni, l’arretramento del Parlamento a vantaggio del rafforzamento del potere centrale (Presidenza del Consiglio dei Ministri) (61) e l’affermazione di un’idea di “privatismo” che delega al privato la decisione, il controllo, nemmeno la sola gestione delle attività materiali, in cui si sostanzia l’intervento pubblico.

L’ampio dibattito che si apre in dottrina e in diversi ambiti della società civile si concentra, non tanto sul problema della consultazione dei poteri pubblici con i gruppi portatori di interessi particolari (le lobbies), ai fini dello svolgimento della potestà legislativa o di governo nella maniera più aderente alle reali domande provenienti dalle diverse componenti della società; un aspetto, questo, che se correttamente strutturato nel sistema, rappresenta sicuramente un momento di modernità del modello partecipativo (sussidiarietà). La vera questione, riguarda, invece, la “qualità” del prodotto normativo scaturente da tali consultazioni, la cui pratica attuazione produce «un insieme di attività [in grado di “alterare” la correttezza formale delle varie] fas[ie] di predisposizione degli atti normativi [e la necessità di] verificare ex ante l’opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti [che queste dinamiche di relazione e di pressione sono in grado di esercitare] sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni»

(62). Questo al fine di ridurre al minimo il pericolo che i diversi provvedimenti adottati, risultino, in massima parte, espressivi degli interessi avanzati dai gruppi più forti sotto il profilo delle risorse umane e materiali – dunque, più in grado degli altri di aggiudicarsi “corsie preferenziali” in direzione del potere – e, in quanto tali, percepiti come afferenti ad una sfera (politico-giuridica) semi-intangibile attestante una sorta di rinuncia dei poteri pubblici (il Parlamento in primis) a garantire la centralità inclusiva della decisione pubblica nonché il primato della legge che «contiene ed esprime tutte le divisioni sociali» (63). Se così fosse, la tanto invocata sussidiarietà (esplicitata in Costituzione con la l. Cost. n. 3/2001) – specie nella sua declinazione “orizzontale” quale nuovo tratto identificativo della democrazia sociale (64) – finirebbe con l’assumere, nell’ambito di certe sue concretizzazioni “pratiche”, i caratteri della contrapposizione al “bene comune”, mettendo “sotto pressione” (con rischio scardinamento) il principio solidaristico, certamente più ampio e inclusivo, e favorendo l’“occupazione” (da parte di alcuni dei soggetti di questa sussidiarietà) di molti degli spazi destinati alla mediazione (65).

Sono i prodromi del dibattito, recentissimo, sorto intorno ai *beni comuni* (e al loro valore costituzionale) (66), da taluni definiti come «funzionali all’esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità, che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future» (67). Si è parlato, sulla scia degli studi iniziali svolti dal Premio Nobel Ostrom, addirittura di “terza via” tra proprietà privata e statale. Per brevità diciamo che le problematiche intorno al cosiddetto “bene comunismo” sono tante, specie in relazione a contesti sociali ampi e multiformi. Da qui le puntuali osservazioni messe in campo da parte di chi non esita, di rimando, a rimarcare “motivi” di «neorepubblicanesimo» tra le fonti di ispirazione di questa serrata antiglobalizzazione, che porta a demonizzare «le lobbies ree di sporcare con i miserevoli interessi privati (anche quando non ci siano violazioni di legge) la purezza e la trasparenza della “città” repubblicana, di attendere, con la loro stessa esistenza, alla sua virginalità virtù (...). [Con un po’ di sano realismo giova, dunque, ribadire che] non c’è democrazia senza mercato (anche se ci può essere mercato, Cina docet, senza democrazia), la finanza è il lubrificatore necessario dell’economia, la globalizzazione non è altro che la dinamica proiezione transcontinentale di legami economici, sociali, culturali e le lobbies, infine, sono l’inevitabile anello di congiunzione fra gli interessi generati dal mercato e la politica democratica» (68).

In un contesto come quello attuale, invece, reso an-

cora più “corporativo” da un sistema di selezione della classe dirigente a “liste bloccate” che accentua lo scollamento tra eletti e società civile (69), le lobbies hanno finito con l’occupare un posto centrale, nel sistema politico-istituzionale e nella società (al posto dei partiti), «continuando ad operare indisturbate nell’assenza di una regolamentazione che ne disciplini l’accesso in Parlamento e, al tempo stesso, renda pubblici gli interessi di cui sono portatori gli stessi decisori pubblici» (70). La tematica è, perciò, “costituzionale” e necessita di essere affrontata tenendo i piedi ben saldi sul piano dell’osservazione della realtà.

(54) LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d’interesse in Italia*, Milano, 1967.

(55) Ne parla diffusamente PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 297 ss., che cita ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Diz. Cassese*, III, Milano, 2006, 2593-2605.

(56) GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 4*, Milano, 1994, 85 ss.

(57) TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, Milano, 1989, 173.

(58) Oltre alle indagini della magistratura e al clima di tensione ruotante attorno ad esse, si rammentano i referendum elettorali del ’91 e del ’93, l’ascesa della Lega Nord, il fallimento della Commissione Bicamerale “De Mita-Iotti”, le stragi di Mafia e gli omicidi dei giudici Falcone e Borsellino nella primavera-estate del 1992. LO BIANCO-RIZZA, *L’agenda rossa di Paolo Borsellino*, Milano, 2011.

(59) FOTIA, *op. cit.*, 156 ss.

(60) Relazione della Commissione speciale per l’esame dei progetti di legge recanti “Misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione”, presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 6-3-1997. [61] Fabbrini, *Addomesticare il principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, 2011; Cavalli, *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, Bologna, 1981. Secondo Galli, *Leadership. Dalle élite in crisi al populismo*. Così la politica ha perso autorevolezza, la Repubblica, 5-1-2012, «La nostra è forse un’epoca di nani?».

(62) Direttiva del Presidente del Consiglio, 26-2-2009, recante: “Istruttoria degli atti normativi del Governo”. L’atto rappresenta l’epilogo di un percorso legislativo che ha preso le mosse dalla l. 8-3-1999, n. 50, recante “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998”; le direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27-3-2000 e del 21-9-2001; la l. 28-11-2005, n. 246; il d.p.c.m. 11-9-2008, n. 170, aventi ad oggetto: l’Analisi di impatto della Regolamentazione (AIR), l’Analisi Tecnico Normativa (ATN) e la Valutazione di impatto della Regolamentazione (VIR). PETRILLO, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, RP, 1, 2010, 241-252.

(63) G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, 26.

(64) BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, 1977; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, III (1988-1999), Padova, 1999; FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare state e welfare community. La transizione*, Torino, 2002.

(65) MUSSELLI-TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000.

(66) Ha fatto discutere il libro di MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; LUCARELLI, *Beni comuni, dalla teoria all’azione politica*, con contributi di DE MAGISTRIS e ZANOTELLI, Viareggio, 2012.

(67) RODOTÀ, *Il valore dei beni comuni*, la Repubblica, 5-1-2012.

(68) A. PANEBIANCO., *Più politica? L’utopia antimercato dei neo-repubblicani*, in *Corriere della sera*, 25-9-2011. In generale LIETO, «Beni comuni», *diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di cassazione oltre la prospettiva della proprietà privata*, PD, 2, 2011, 331-350.

(69) CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell’opposizione*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di Ceccanti-Vassallo, Bologna, 2004, 301-319.

(70) PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 318.

## 6. Le lobbies come “ruota del sistema”.

Le lobbies costituiscono, dunque, una delle «ruote del sistema» (71) che va inquadrata all’interno della dimensione pubblica istituzionalizzata. Si tratta, perciò, di ricercare quali sono i vettori normativi attraverso i quali è possibile tracciare un circuito costituzionale della partecipazione in grado di supportare tale asserzione.

La Carta repubblicana offre diverse “opzioni discorsive” grazie alle quali è possibile ricostruire un ragionamento logico-giuridico sostanzialmente legittimante un inquadramento under Constitution delle lobbies. Utili “ammorsature” sono evincibili, innanzitutto, nell’art. 2, che parla di «formazioni sociali» e nell’art. 3, dove si fa riferimento esplicito alla «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori (...)». Il collegamento tra queste due norme permette di configurare un «quadro pluralistico flessibile» capace di offrire alle diverse componenti della società un surplus di rappresentanza rispetto a quello tradizionale «di cui alla forma di governo parlamentare» (72). Seguono l’art. 18, che riconosce il «diritto di associarsi liberamente»; l’art. 50, che afferma il diritto di «rivolgere petizioni» e, dunque, di influenzare il decisore pubblico (sulla falsa riga del Primo Emendamento della Costituzione americana che riconosce «il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al governo per la riparazione dei torti subiti» dando, così, legittimazione dall’“alto” all’esercizio dell’attività di lobbying) (73); l’art. 71, che garantisce l’iniziativa legislativa; l’art. 75, sul referendum abrogativo; e, infine, il combinato disposto tra gli artt. 54, 97 e 98, sull’obbligo, per il decisore pubblico, di assolvere alla propria funzione con disciplina e onore (74).

Questo perimetro di norme costituzionali rappresenta la “passerella” lungo la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto come legittima l’azione di pressione posta in essere dai «vari gruppi sociali» interessati all’affermazione di istanze particolari nella società civile (sentenza n. 290 del 19-9-1974). Posizione ribadita di recente in materia di Statuto regionale dell’Emilia Romagna (sentenza n. 379 del 29-11-2004) circa «la previsione che nei procedimenti ri-

guardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da *istruttoria pubblica* (mio il corsivo) [la cui finalità è quella di] migliorare e rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche». Siamo di fronte, allora, ad una affermazione chiara della utilità riconosciuta in capo alle formazioni rappresentative di interessi di parte (lobbies) nelle fasi di elaborazione dei diversi settori del policy-making nel nostro paese, la cui rilevanza sociale (interessi collettivi, ma “di parte”), però, non coincide con la *dimensione pubblica* (interessi pubblici). Da qui l'urgenza di una regolamentazione del fenomeno quale fonte di trasparenza a supporto del pluralismo (75).

(71) Sono note le posizioni fortemente critiche del grande giurista ESPOSITO sui gruppi di pressione in relazione alla centralità della forma partito. *Intervento* al Convegno di studio (1958) sul tema: *I partiti politici nello Stato democratico*, in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1999, III, *Diritto costituzionale repubblicano*, 201-206. Il noto Autore rilevava che: «Il gruppo di pressione, insomma, è un fenomeno che deve essere ostacolato, combattuto e *non inquadrato nello Stato*» (mio il corsivo) (202).

(72) COLAVITTI, *op. cit.*, 308, rimarca: «La valorizzazione del filone di pensiero mortatiano, che ha colto nelle formazioni sociali un veicolo straordinario di espressione del pluralismo associativo». MORTATI, *La partecipazione del popolo al governo*, *Cronache sociali*, 5, 1948, 67 ss.

(73) ORRÙ, «Petizione (diritto di)», in *Digesto/pubbl.*, XI, Torino, 1996, 100 ss.

(74) GUZZETTA, *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 24.08.2011, auspica una regolamentazione della «competizione per così dire “orizzontale” fra gli interessi nell'accesso ai decisori pubblici». Suggestiva la citazione che l'Autore fa di una riflessione svolta da Einaudi in tempi altrettanto gravidi di problemi e preoccupazioni per l'immediato avvenire (Parlamento e rappresentanza di interessi, in *Corriere della Sera* del 28-11-1919), secondo cui «Gli “interessi” devono essere ascoltati e consultati (...) ma [è necessario che] deliberi il Parlamento».

(75) G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 83-102.

**7. Proposte di regolamentazione delle lobbies in Italia.** L'esperienza italiana in materia di lobbies offre all'osservatore interessato caratteri nettamente distintivi sia da quella americana che europea (76). Innanzitutto perché ha tardato, da noi, ad enuclearsi e affermarsi il lobbismo come professione autonoma; solo a partire dalla seconda metà degli anni '80, il “rappresentante d'interessi” ha cominciato a differenziarsi dall'esperto di relazioni pubbliche (77). In secondo luogo perché, «nel nostro Paese il termine lobbying e le sue declinazioni hanno sempre avuto un carattere del tutto negativo, ben sintetizzato (...) nella vecchia equazione lobby = malaffare» (78). Non a caso, diverse proposte di legge presentate nel corso degli ultimi anni, hanno inquadrato il fenomeno

in oggetto all'interno del quadro più ampio della corruzione e dei modi per combatterla, lasciando sotto traccia la sottolineatura che «essendo il lobbying una tecnica secondo cui si esercita la partecipazione dei corpi sociali alla decisione pubblica, esso si presta ad essere qualificato come metodo di partecipazione democratica alternativa e radicalmente diversa rispetto alla corruzione». Siamo, invece, di fronte ad «una rappresentazione socialmente riconosciuta di interessi palesi, che si danno a tal fine un'apostita organizzazione politica non essendovi spazio per il lobbismo laddove [appunto] la corruzione è prevalente e sistematica» (79).

Nella proposta di legge del 22-7-1987, n. 1124 (Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche), l'attività di lobbying veniva presa in esame quale realtà distinta rispetto a quella di relazioni pubbliche e definita, nella relazione di accompagnamento (pag. 2) come «legittima ed ineliminabile in un regime pluralista». Si fa strada, così, nella seconda metà degli anni '90, all'interno della classe politica italiana, il pensiero che «una norma che mostri di sapere controllare anche una parte soltanto del fenomeno lobbista è sempre più accettabile dell'assenza totale di norme» (80). Grazie al lavoro svolto da un Comitato di studio formato da autorevoli studiosi (Cassese, Arcidiacono e Pizzorno) e incaricato di elaborare un'analisi sul fenomeno della corruzione e di suggerire orientamenti per un intervento legislativo successivo, fornendo al legislatore utili indicazioni per la disciplina del fenomeno lobbistico, nel corso della XII Legislatura viene presentata una proposta di legge dedicata all'Istituzione dell'Autorità per la tutela della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione (n. 2586 del 30-10-1996) in cui si prevede l'istituzione di un registro delle lobbies presso gli uffici di presidenza di Camera e Senato e presso il Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione (art. 21, 1° co.). Viene, inoltre, previsto l'obbligo, per le lobbies iscritte, di depositare una serie di relazioni sia sulle attività in corso di svolgimento, che su quelle svolte nel corso dell'anno, attribuendo al Garante non solo il potere di verificare la veridicità e correttezza delle relazioni, ma anche quello, ove ve ne fossero i presupposti, di irrogare sanzioni (artt. 22-24).

Nella proposta di legge n. 4594 del 25-3-1998, inerente la Disciplina dell'attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi, vengono previsti due diversi tipi di obblighi a carico dei lobbisti: registrazione (art. 1) e relazioni semestrali (art. 3, 2° e 3° co.), proprio sulla falsariga americana (Lobbying Disclosure Act del 1995 e Honest leadership

Act del 2007). Un aspetto interessante – che potrà, a prima vista, apparire marginale ma che, al contrario, dimostra l'ampiezza del fenomeno in esame nonché le sue capacità inclusive relativamente a settori di materie e soggetti un tempo rappresentati come “antropologicamente estranei” dalla logica (ritenuta solo) “mercaticistica” degli interessi – riguarda l'esclusione, dall'obbligo di iscrizione nei registri, per «i rappresentanti di enti ecclesiastici e delle confessioni religiose in relazione alle attività svolte per conto o nell'interesse di tali enti o confessioni». In questo caso, il riferimento al modello statunitense non ha fatto presa, visto che nella culla del lobbying le chiese sono considerate lobbies a tutti gli effetti (... e nessuno si scandalizza!). Recenti studi hanno ben evidenziato la crescita del “lobbismo religioso”. Il numero delle organizzazioni religiosamente qualificate impegnate nell'attività di lobbying si è quadruplicato negli ultimi quaranta anni (81). Altra novità contenuta nella proposta appena citata è che la normativa si estende pure alle Regioni, a cui si fa obbligo di disciplinare i contatti con le assemblee e le Giunte regionali, provinciali e comunali, secondo i principi della legge nazionale (art. 8).

Una definizione normativa dell'attività di «rappresentanza di interessi» è invece contenuta nella proposta di legge del 24-3-2000, n. 6892 (Disciplina delle attività di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali) in base alla quale siamo di fronte a «qualsiasi comunicazione, orale o scritta o anche in forma elettronica, che persegue una serie di obiettivi specificamente elencati», tra cui: *a*) formulazione, modificazione, abrogazione, adozione di atti legislativi, ivi compresi i progetti di legge; *b*) (...) di regolamenti, decreti, direttive, circolari, autorizzazioni, concessioni, licenze, nulla-osta (...); *c*) negoziazione, conclusione, esecuzione di contratti della pubblica amministrazione; *d*) nomina o conferma di soggetti relativamente ad incarichi sottoposti all'approvazione o alla ratifica da parte (...)» (art. 2, 1° co.) «del Parlamento o del Governo o di altri organismi eletti pubblici o [di] dirigenti superiori delle istituzioni pubbliche» (art. 1). Inoltre, al fine di «evitare che si scoraggino o addirittura si impediscano corretti rapporti di comunicazione tra soggetti privati e coloro che ricoprono cariche pubbliche e istituzionali, si individua una serie di attività che per natura, finalità o qualità dei soggetti che le esercitano, non sono soggette all'applicazione della legge», [per cui] «non si considerano attività di rappresentanza (...) *a*) le comunicazioni effettuate da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, esercenti di pubblica necessità nell'esercizio delle rispettive funzioni; *b*) [quelle effettuate] da giornalisti professionisti, pubblicisti, praticanti (...) se lo scopo della comunicazione è quello di reperire e diffondere notizie ed altre informazioni

al pubblico; (...) *d*) [quelle effettuate] da rappresentanti del Governo o di partiti politici di Paesi stranieri; (...) *h*) le informazioni o comunicazioni rese nel corso di audizioni parlamentari» (art. 2, 2° co.). Una novità di rilievo è contenuta nell'art. 6, dove si promuove l'adozione di «codici di condotta ed autoregolamentazione», richiedendo che le relative «norme deontologiche siano improntate ai criteri della trasparenza, onestà e responsabilità».

La questione della disciplina legale, più appropriata e consona rispetto al tessuto normativo italiano, in materia di rappresentanza degli interessi organizzati (lobbies), trova, ad un certo punto, nel nostro Paese, canali diversi da quelli orientati esclusivamente allo strumento della *legge*. Viene così avanzata, in ambiti convegnistici (82), l'idea di un regolamento parlamentare che soddisfi le condizioni essenziali di garanzia per uno svolgimento corretto dell'attività di lobbying. La proposta suggerita è, appunto, quella di escludere la “via legislativa” «perché il problema è [certamente] urgente, per la sua delicatezza, e per l'intensità delle implicazioni morali che propone, ma le dimensioni del mercato professionale in Italia non giustificano il ricorso ad un atto normativo legislativo». Un atto normativo di tale natura [“integrazione” all'art. 12, 3° co., del Regolamento della camera dei Deputati (83)] dovrebbe così soddisfare queste condizioni: «*a*) *trasparenza*: il lobbista deve dichiarare chi è e per conto di chi opera; *b*) *Responsabilità*: il lobbista deve dichiarare il proprio codice etico che deve necessariamente includere il divieto di esercitare pressioni, e dunque, la possibilità, in caso di trasgressione, della cancellazione dal registro; *c*) *Credibilità*: il lobbista può accreditarsi se il soggetto per cui lavora rispetta alcune condizioni (personalità giuridica, forma societaria, almeno tre anni di attività al suo attivo). Questa previsione non si applica agli organismi non profit; *d*) *Pertinenza*: il lobbista contatta il parlamentare allo scopo di fornirgli informazioni che concorrano a formare la sua opinione sulle diverse materie che sono oggetto del mandato parlamentare, e per nessun altro motivo. Per ogni altra questione il lobbista cercherà il contatto al di fuori delle sedi parlamentari; *e*) *Limitazione*: l'accredito non dà luogo ad alcun rapporto istituzionale con i Parlamento, e il lobbista ha il dovere di chiarirlo con i soggetti terzi, pena la cancellazione dal registro».

Nel corso della XIV e XV Legislatura, si sono susseguiti altri disegni di legge, con caratteristiche abbastanza simili – soprattutto dal punto di vista dell'approccio “ideologico” alla materia [in alcune relazioni di accompagnamento si parla di «fenomeno gravato da pesanti sospetti» (84)] – tra cui il riconoscimento giuridico delle lobbies come parte del sistema pluralistico istituzionale e la loro iscrizione in un Albo pubblico anche ai fini del loro accesso presso le sedi



istituzionali; l'obbligatorietà delle relazioni (semestrali o annuali) sulle attività svolte; la definizione dei codici di condotta finalizzati ad assicurare la correttezza delle informazioni messe a disposizione dei soggetti istituzionali; la previsione di sanzioni pecuniarie, anche nei confronti dei parlamentari che intrattengono rapporti con le lobbies al di fuori dei canali formalmente previsti dalla legge.

La prospettiva si ribalta nel corso della XV Legislatura con un atto di iniziativa governativa approvato dal Consiglio dei Ministri il 12-10-2007 (85). Innanzitutto si prevedono una serie di obblighi per i lobbisti, tra cui: iscriversi in un registro ad hoc (conservato presso il CNEL) e relazionare annualmente sulle attività svolte e sulle risorse, umane ed economiche, impiegate. Inoltre, si riconosce la possibilità (definita "diritto"), per i lobbisti di presentare proposte, analisi di vario tipo, papers contenenti suggerimenti con allegati documentali, in base a procedura definite con i referenti istituzionali. Per la prima volta, dunque, si prevede la possibilità che un dialogo strutturato, trasparente e regolare prenda forma tra lobbisti e decisori pubblici, valorizzando l'utilità e il ruolo recato dai primi all'interno del law-making. Lo scioglimento anticipato della legislatura ha impedito l'esame della proposta.

La XVI Legislatura (in corso mentre si procede alla stesura di questo lavoro) registra alcune novità: si prosegue, innanzitutto, con una serie di proposte ricalcanti in massima parte il d.d.l. Santagata, si avanza l'idea di istituire la figura del "Consulente in relazioni istituzionali" avente il compito di «favorire il dialogo tra i soggetti pubblici e privati e le pubbliche istituzioni» (d.d.l. Garavaglia del 12-3-2009) e si arriva al Decreto dell'1-2-2011 presentato dal Ministro delle Politiche Agricole (MIPAAF). Quest'ultimo provvedimento (c.d. "Decreto Lobby") giunge in un momento delicato sul fronte dei rapporti tra istituzioni (Parlamento e Governo) e gruppi di interesse, aggravato dal richiamo effettuato dalla Corte costituzionale a non «alterare l'omogeneità di fondo» della decretazione d'urgenza (sentenza n. 22 del 13-2-2012). L'impianto del Ministro dell'Agricoltura prevede la costituzione dell'Unità per la Trasparenza (UpT), coordinata dal Capo di Gabinetto, avente il compito di curare la redazione di un elenco dei gruppi di interesse e la sua pubblicazione sul sito internet del Ministero; comunicare agli iscritti l'avvio della procedura di consultazione per gli atti per i quali si prevede l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR); gestire la partecipazione degli interessi rappresentati, raccogliendone i contributi e procedendo alle eventuali audizioni; coordinare l'azione dei gruppi di interesse e raccogliere le relazioni annuali sull'attività svolta. Il Decreto si presta ad essere inquadrato come un momento (utile ancorché) "par-

ziale" della disciplina del fenomeno delle lobbies, che rischia di offrire lo spunto per ulteriori interventi "fotocopia" da parte di altri Dicasteri.

Quanto al "livello regionale" della problematica in esame, qui che si riscontrano altre novità interessanti, visto che sono stati proprio alcuni enti locali a dotarsi di leggi finalizzate alla disciplina delle lobbies. La l. n. 61, approvata in data 22-12-2010 dalla Regione Abruzzo (Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari) – che segue, in ordine di tempo, la l. reg. Toscana, n. 5 del 18-1-2002 (Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana) e la l. reg. Molise, n. 24 del 22-10-2004 n. 24 (Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale del Molise) (86) – costituisce una vera novità nel panorama normativo in materia di rappresentanza di interessi. Questa, a differenza delle leggi regionali vigenti in Toscana e Molise, non esaurisce il proprio ambito di applicazione alla disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa, bensì estende tale disciplina anche alla «rappresentanza di interessi particolari». Un ulteriore elemento di interesse è dato dai destinatari della norma: la legge abruzzese non si rivolge soltanto ai consiglieri regionali, ma ai «decisori pubblici», che l'art. 2 definisce come «il Presidente della Giunta, gli Assessori e i Consiglieri regionali», legittimando di fatto l'estensione dell'attività di lobbying anche nei confronti dell'Amministrazione regionale.

Quanto messo in evidenza, testimonia sicuramente dell'avanzare di una cultura giuridica orientata alla positiva valutazione del ruolo politico degli interessi organizzati, delle lobbies. Sebbene nessuna proposta di carattere nazionale abbia ancora avuto esito positivo, né alcun regolamento parlamentare risulta essere stato modificato, di certo il "diritto di cittadinanza" delle lobbies e delle attività ad esse sottese si fa strada (dal basso, con l'esempio di alcune Regioni) all'interno della strumentazione democratica della rappresentanza degli interessi. L'auspicio è, dunque, che in un futuro prossimo e, soprattutto, in un clima di maggiore moralizzazione della vita pubblica italiana, la "via delle lobbies" possa essere percorsa fino in fondo, attraverso una disciplina precisa ed efficace (87).

GIANFRANCO MACRÌ

(76) CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, Quad. C, 4, 2006, 719-742.

(77) MAZZONI, *op. cit.*, *passim*.

(78) BISTONCINI, *Vent'anni da sporco lobbista*, prefazione di GIANNINO, Milano, 2011, 20-21.

(79) GRAZIANO, *Lobbying, Impresa e Stato*, 33, 1996 (Rivista telematica della Camera di Commercio di Milano). Secondo L. Manconi, Relatore del d.d.l. n. 1835 del 6-12-1996 (Norme sul

riconoscimento e sulla regolamentazione dell'attività di rappresentanza d'interessi presso organismi istituzionali), «nel nostro Paese le lobbies vengono demonizzate perché ritenute irraggiungibili e incontrollabili, oppure ignorate perché il prenderle in considerazione equivarrebbe a ritenerle – a determinate condizioni – lecite e (...) ad accettarne – a determinate condizioni – l'attività».

(80) Relazione della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti: Misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione, presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 6-3-1997.

(81) *Lobbying for the Faithful: Religious Advocay Groups in Washington, D.C.*, The Pew Forum on Religion & Public Life, novembre 2011 (pewforum.org). HERTZKE, *Representing God in Washington: the role of religious lobbies in the american polity*, Knoxville, 1988.

(82) Roma, 6-5-2004, Seminario organizzato dalla società di consulenza "Reti": *Lobby e trasparenza: una proposta concreta di regolamentazione*.

(83) «Il Presidente della Camera convoca l'Ufficio di Presidenza

e ne fissa l'ordine del giorno (...). L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: (...) g) *Le attività di relazioni istituzionali presso la sede della camera dei Deputati e cioè le attività di chi di frequente chiede l'accesso ai locali del Parlamento allo scopo di fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro mandato parlamentare nell'interesse proprio o di terzi (...)*» (mio il corsivo).

(84) A.C. n. 5939, XIV Legislatura.

(85) D.d.l. Santagata, Ministro per l'attuazione del programma, recante: Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari, trasmesso al Senato il 31 ottobre per essere assegnato alla Commissione Affari Costituzionali (A.S. n. 1866). Su questo d.d.l. ne parla diffusamente PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 364 ss.

(86) PETRILLO, *La disciplina dei gruppi di pressione a livello regionale: il caso della Regione Toscana (e, senza originalità quello del Molise)*, *Amministrazione in cammino*, 1, 2007, 1-6.

(87) BISTONCINI, *op. cit.*, 167 ss.; GALIETTI, *Alta pressione. Perché in Italia è difficile regolare le lobby*, Venezia, 2011.