

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ROBERTO DI MARIA

**BREVI CONSIDERAZIONI SU DEMOCRAZIA
PARLAMENTARE, PLURALISMO E *LOBBYING***

31 OTTOBRE 2019



Roberto Di Maria

Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e *lobbying**

SOMMARIO: 1. Premessa: rappresentanza politica vs. *lobbying*. – 2. Brevi cenni sulla regolamentazione del *lobbying* nel moderno Stato di democrazia pluralista_ tre esempi. – 2.1. Negli U.S.A. e nella U.E. – 2.2. In Italia, a livello regionale e statale. – 3. Decisione pubblica e *lobbying*: come “tracciare la pressione”? – 4. Sintesi: teorizzazione generale della “rappresentanza politica” e (necessaria) regolamentazione delle relazioni lobbistiche.

1. Premessa: rappresentanza politica vs. *lobbying*.

Com'è stato correttamente osservato dalla dottrina anglosassone, è difficile «tracciare una linea tra *lobbying* e amicizia»¹; una affermazione che ben evidenzia sia la natura personalistica e fiduciaria del rapporto che lega il *lobbier* al *lobbied*, sia la insufficienza delle tradizionali e tipiche categorie giuridiche a definire il relativo fenomeno; ed invero, sono essenzialmente tre le specie di soggetti che astrattamente hanno “accesso” (i.e. *access*) al decisore politico: il singolo elettore; il catalizzatore o collettore di preferenze elettorali; gli “amici” dell'eletto².

Non v'è chi non veda la sensibile differenza ricorrente fra i suddetti soggetti, in relazione all'influenza che ciascuno di essi può concretamente esercitare sul decisore medesimo; è anzi possibile – sul punto – operare una ulteriore distinzione fra chi esercita una attività c.d. “di pressione” entro canali di natura giuridico-istituzionale (i.e. le prime due predette categorie) e chi, invece, sulla base di un vincolo di natura personale ed – indi – scevro da limiti giuridici (se si eccettuano i vincoli imposti dalla legge penale).

Sotto questo profilo il *lobbying* – tanto nella sua forma “istituzionale”, tipicamente anglosassone, quanto in quella informale, più diffusa invece nell'Europa continentale – si presta ad essere analizzato quale strumento mediante il quale veicolare le istanze collettive presso il c.d. “Stato apparato”, affiancandosi ai tradizionali canali di rappresentanza politica “elettiva”; in tal senso, la analisi critica deve essere concentrata sulla compatibilità fra i meccanismi operativi della *lobbying activity* e le garanzie che – nel moderno Stato di democrazia pluralista – devono essere comunque assicurate rispetto alla (tendenziale) corrispondenza fra “interesse pubblico” ed agenda di governo, nonché alla tutela “eguale” dei diritti civili, sociali ed economici.

Alla ambiguità giuridica che connota le relazioni interpersonali si aggiungono, infatti, la complessa definizione e determinazione politica del c.d. “interesse generale” o “pubblico” nonché la opacità delle procedure di selezione degli interessi ritenuti socialmente (o collettivamente) rilevanti e di adozione delle politiche pubbliche per la loro attuazione; si tratta di attività proprie del decisore politico che, tuttavia, nel moderno Stato di democrazia pluralista sono state principalmente declinate attraverso la intermediazione socio-politica dei partiti, che hanno indi surrogato il ruolo e le funzioni del *decision maker*; e che in Italia – vieppiù – hanno letteralmente monopolizzato lo spazio politico pubblico, seppur con le alterne vicende legate alla patologica transizione dalla c.d. “prima” alla c.d. “seconda” Repubblica³.

* Il testo costituisce una rielaborazione ed un approfondimento degli argomenti sostenuti dall'Autore all'InsolvenzFest2019, organizzato dall'OCI (Osservatorio sulla Crisi di Impresa), Bologna 20-22/09/2019, in occasione del dibattito sul tema “Se le leggi le fanno le *lobbies*, per chi votano i cittadini?”; nonché la sintesi di alcune considerazioni sviluppate nei contributi in tema di *lobbying* che l'Autore medesimo ha prodotto nel corso del triennio 2016-2019.

¹ Cfr. A. S. MCFARLAND, *Common cause. Lobbying in the public interest*, Chatham House Publishing, Chatham (NJ), 1984.

² In questi termini M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

³ In argomento – tra le molte possibili – si suggerisce soltanto la lettura del classico E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol*, 1774 (in <http://peter-moore.co.uk/blog/edmund-burke-speech-to-the-electors-of-bristol-1774>).

Ed è proprio in Italia che – a fronte della conclamata crisi della c.d. “democrazia dei partiti”, nonché della «perdita “fattuale” di centralità del partito» e della sua capacità di sintesi politico-programmatica nazionale – emerge dunque con maggior vigore, alle soglie della “terza” Repubblica, la questione problematica delle forme *alternative* o *complementari* della rappresentanza politica e della differenza fra responsabilità politica ed *accountability*⁴: è ancora possibile, insomma, «ridurre la responsabilità politica esclusivamente al potere di critica e di rimozione dei governanti, oppure proprio l’impiego di questa locuzione sta ad esprimere la particolare complessità della relazione fra governanti e governati in un ordinamento democratico?»⁵.

Se – nel contesto socio-politico italiano, perlomeno nel corso della Prima Repubblica – «i gruppi di pressione hanno [...] storicamente trovato [...] soprattutto [nei] partiti, un interlocutore privilegiato, capace di ben rappresentare le loro istanze», per cui «ciascun partito si faceva portatore delle istanze di precisi gruppi sociali, e correlativamente ciascun gruppo sociale aveva il proprio partito di riferimento», la successiva crisi dei partiti tradizionali – che ha coinciso con la nascita della Seconda Repubblica – ha invece determinato la elisione del partito quale intermediario (necessario) fra *lobby* ed istituzioni repubblicane⁶; per un verso, inducendo i lobbisti a contattare ed accedere *omisso medio* al decisore politico e, per altro verso, ponendo con maggiore intensità la questione della regolamentazione legislativa del relativo fenomeno.

2. Brevi cenni sulla regolamentazione del lobbying nel moderno Stato di democrazia pluralista: tre esempi.

2.1. Negli U.S.A. e nella U.E.

«In every democracy, *lobbying is considered an essential part of the decision-making process. The existence of citizens, associations and companies that mobilize to influence public decision-makers so as to gain an advantage, demonstrates the dynamism of democracy, its pluralistic essence*»⁷.

La superiore asserzione traduce bene la percezione della attività di *lobbying* propria delle democrazie di matrice anglosassone, che trova la massima espressione – di diritto positivo e costituzionale – nel I emendamento alla Costituzione U.S.A., sotto forma di «right to petition the Government for a *redress of grievance*» (corsivo aggiunto, ndr.); e che è diametralmente opposta a quella più comunemente diffusa nell’Europa continentale – ed in particolare in Italia – di tipo invece “corruttivo”⁸.

⁴ Sia consentito rinviare – sul punto – alle considerazioni licenziate in R. DI MARIA, *Esiste una sovranità “alternativa” o “complementare”?* Brevi cenni sull’accreditamento delle lobby presso il Parlamento e la Commissione europei, in *Notabilis*, 2019.

⁵ Virgolettati tratti – rispettivamente – da A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno dei partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014, e G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, voce in *Dig. disc. pubb.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1997, 289 e ss. In materia si vedano anche G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 2012; nonché – in termini più generali – M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012.

⁶ Sul punto si rinvia, per approfondimenti, a R. DE CARIA, *“Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia*, Ledizioni, Milano, 2017.

⁷ Così P. L. PETRILLO, *In Italy today lobbying is regulated in an inconsistent manner and rules are not applied. Greater transparency is necessary for investors too, but this situation is convenient for politics. Interview with Pier Luigi Petrillo*, di N. Caranti, 29 luglio 2019, in *OBC Transeuropa* (corsivi aggiunti). Dello stesso Autore si suggerisce la lettura di ID., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffré, Milano, 2011.

⁸ Per alcune considerazioni sulla diversa percezione della attività di *lobbying*, si vedano S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Giuffré, Milano, 2000; M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni*

Ed infatti la predetta attività è intesa – nelle ricordate democrazie anglosassoni – quale espressione dell’accesso trasparente al decisore politico da parte del cittadino-portatore di interesse; un accesso finalizzato a consentire sia la rappresentazione quanto più diretta possibile di tale interesse (c.d. “contact”) sia una decisione finale quanto più consapevole possibile da parte del *decision maker*, in base all’assunto per cui la trasparenza delle relazioni lobbistiche – ovvero la loro regolamentazione giuridica – assicura tanto la effettività dei principi democratico e di responsabilità politica, quanto la massima efficienza politico-economica dell’ordinamento giuridico-istituzionale⁹.

La *summa* delle superiori argomentazioni si ritrova, infatti, nel *Federal Regulation of Lobbying Act* che – introdotto nel 1946 come Titolo III del *Legislative Reorganization Act* – disciplinava originariamente l’attività di *lobbying* negli U.S.A.; in particolare tale provvedimento sanciva l’obbligo di registrazione in capo a chi «lobbied Congress» nonché, conseguentemente, i requisiti che costoro avrebbero dovuto possedere per potersi ivi iscrivere. Il sistema di “registrazione” dei lobbisti in sede istituzionale sarebbe poi stato ribadito anche nel successivo *Lobbying Disclosure Act* che – adottato nel 1995 e parzialmente emendato durante la presidenza di Barack Obama – rappresenta in atto la piattaforma regolativa del *lobbying* negli U.S.A. sì come ridefinita da alcuni e puntuali interventi correttivi della *Supreme Court*, in specie finalizzati ad assicurare il costante bilanciamento tra il «redress of grievance», il «freedom of speech» e la «equality» nell’esercizio dei diritti politici¹⁰.

Né è forse casuale che anche in un altro ordinamento avente natura “federale” – *rectius*, “confederale”¹¹ – sia stato adottato un modello di regolamentazione della attività di *lobbying* sostanzialmente analogo a quello statunitense *supra* sintetizzato: nel 2011 la U.E. ha infatti adottato il c.d. “Registro unico per la trasparenza”, attivo presso il Segretariato congiunto della Commissione e del Parlamento, destinato a raccogliere tutti i soggetti autorizzati ad accedere alle sedi ed ai soggetti istituzionali euro-unitari, in base ai relativi titoli di accreditamento nonché abilitati a beneficiare delle iniziative di “consultazione” promosse dalle suddette Istituzioni: petizioni, *public hearing*; gruppi di lavoro parlamentari, etc.¹².

Proprio nella prospettiva analitica sovranazionale, la ricerca di una causa omogenea sottesa alla emersione del fenomeno del *lobbying* ha generato l’idea – sostanzialmente condivisa nella letteratura specialistica statunitense – che «the vast multiplication of interest and organized groups in recent decades is not a peculiarly American phenomenon» e che, appunto, «the cause of this growth lies in the increased complexity of techniques for dealing with environment, in the

politiche europee e italiane, Carocci, Roma, 2012; e S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁹ Assunto peraltro apparentemente confermato – sul piano della efficienza economica – dagli studi della Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) dai quali risulta che «the lack of regulation of lobbying costs at least 1 point of GDP, as the absence of rules in accessing public decision-makers discourages investments: an investor needs certainties, to know the behavior of the public decision-maker in advance, to be able to access the decision-maker on an equal footing and without the logic of clientele and kinship»; virgolettato tratto da P. L. PETRILLO, *In Italy today*, cit. (corsivi aggiunti).

¹⁰ Ai limitati fini del presente contributo può citarsi, qui, la ben nota (e controversa) sentenza *Citizens United v. FEC*, in cui il giudizio di bilanciamento tra il «[to] level playing field» – da un lato – e la libertà di parola sancita dal primo emendamento – d’altro lato – ha indotto la Corte Suprema ad affermare l’invalidità del primo emendamento da parte del Legislatore, garantendo alle *lobby* il diritto di proseguire la propria attività nell’agone politico e precludendo qualsivoglia intervento legislativo di natura “limitativa” che superi la soglia della c.d. mera “disclosure”. Per uno specifico approfondimento sul caso, sia consentito rinviare a R. DI MARIA e A. DORIA, *Il fenomeno del lobbismo negli Stati Uniti d’America: brevi considerazioni sugli strumenti di influenza delle lobbies e sulla evoluzione della relativa regolamentazione legislativa, fino alla sentenza “Citizens United v. FEC”*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 12 dicembre 2013. Per una trattazione più generale del tema, cfr. anche R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2013.

¹¹ Sulla “natura” della U.E. si suggerisce la lettura di D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998, e G. BOGNETTI, *Federalismo*, UTET, Torino, 2001.

¹² Cfr. il combinato disposto dal regolamento interno del Parlamento europeo, artt. 32, 197 bis e 201 e ss., e dagli artt. 11 TUE e 24 TFUE. Il suddetto Regolamento è disponibile al link: ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_it.

specialization that these involve, and in associated disturbances of the manifold expectations that guide individual behavior in a complex and interdependent society»; premesso che «complexity of technique [...] is inseparable from complexity of social structure», la riferita moltiplicazione dei c.d. “gruppi di interesse” è stata dunque collegata alla natura (tipicamente) “pluralista” dello Stato liberaldemocratico, nonché alla sfida lanciata, alle istituzioni politiche e rappresentative, dalla c.d. “civiltà moderna” ed – in specie – dalla complessità delle strutture socio-economiche che la contraddistinguono¹³.

La suddetta complessità non è riferita soltanto alle *political issue* connaturate alla rapida evoluzione della c.d. “società tecnologica” – per la corretta definizione delle quali è richiesta una specifica competenza tecnico-professionale, prodromica alla adozione di correlative e coerenti *public policy* – ma anche all’ordinamento giuridico-istituzionale *tout court* ed, in specie, al modello diffusamente applicato nel contesto del sunnominato “moderno Stato di democrazia pluralista”, appunto caratterizzato dalla (più o meno intensa) valorizzazione delle autonomie e della relativa potenziale (o auspicata) sinergia politica: «diversity of interests is a concomitant of specialized activity, and diversity of groups is a means of adjustment»¹⁴.

2.2. In Italia, a livello regionale e statale.

Per contro, l’ordinamento giuridico italiano è, in materia, ancora caratterizzato da tre fattori: la assenza di una legislazione organica del fenomeno lobbistico; la presenza – viceversa – di un disomogeneo profluvio di regole che, a vario titolo, mirano a fissare la condotta di lobbisti e rappresentanti di interessi; la (tuttavia) costante disapplicazione delle predette regole, intanto da parte degli stessi soggetti che ne hanno voluta la emanazione.

Tale condizione, di fatto e di diritto, è stata stigmatizzata – anche aspramente – da parte di quella dottrina che ha rilevato come «in Italy, the will of the political class [is] not to bring out the obscure relations between some lobbyists and them: *the lobbies today are a smokescreen of politics. Politics can accuse lobbies of anything. It’s always the lobby’s fault if something doesn’t work. If they were regulated, it would emerge that public decision-makers do in fact decide and support certain lobbies, often favoring those that are less useful to the general interest*»¹⁵; in tal modo evidenziando una certa ipocrisia dell’attuale modello italiano di “trasparenza” delle (e nelle) istituzioni: ed infatti «fare trasparenza non vuole dire fare comunicazione [bensì] *rendere tracciabile e comprensibile un processo, in maniera sistematica e continua*»¹⁶.

Ciò premesso, è comunque possibile rassegnare i percorsi normativi tracciati – in Italia – per la regolamentazione della attività dei rappresentanti di interessi, distinguendo due livelli: quello regionale e quello statale; e – nell’ambito di quest’ultimo – ulteriormente distinguendo il percorso “parlamentare” da quello “governativo”.

Per quanto possa apparire singolare, le prime iniziative in materia di *lobbying* sono state adottate non a livello statale, bensì a livello regionale; spigolando fra queste, emerge un *corpus* normativo – sufficientemente omogeneo e riconducibile alla «trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale» nonché alla «attività di rappresentanza di interessi particolari [...] nei processi decisionali pubblici» – deducibile dalla l. r. Toscana 5/2002, dalla l. r. Molise 24/2004, dalla l. r. Abruzzo 61/2010, dalla l. r. Calabria 4/2016 e dalla l. r. Lombardia 17/2016.

¹³ Virgolettati tutti tratti da D. B. TRUMAN, *The Governmental Process. Political interest and Public Opinion*, Alfred A. Knopf Ed., NY, II ed. 1971, 502 (corsivo aggiunto); l’Autore osserva che «this linkage we observe in industrialized societies the world over», appunto asseverando l’ipotesi che si tratti di un fenomeno comune a tutte le società c.d. “post-industriali”.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Virgolettati tratti – ancora una volta – da P. L. PETRILLO, *In Italy today*, cit. (corsivi aggiunti).

¹⁶ Cfr. www.openpolis.it/cosi-il-registro-della-trasparenza-del-mise-non-serve-a-niente/ (corsivo aggiunto).

In specie, le nominate Regioni hanno disposto l'accreditamento dei «gruppi di interesse presenti nella società» al fine di «valorizza[re] il ruolo in funzione dei principi» di «trasparenza dell'attività politica e amministrativa» nonché di «garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti», mediante il recepimento delle loro istanze se «compatibili con gli interessi della collettività»; ed hanno – di conseguenza – elaborato una definizione delle nozioni di “rappresentanza di interessi” (i.e. «ogni attività [...] svolta nei confronti dei decisori pubblici attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi [o] qualsiasi altra forma di iniziativa o comunicazione orale o scritta [...] tramite la quale vengono perseguiti interessi leciti propri o di terzi, anche di rilevanza non generale e di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, di avviarne dei nuovi ovvero di inibirne l'avvio») e di “gruppi di interesse” (i.e. «le associazioni e le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con finalità temporanee, i gruppi, le società e le persone giuridiche in genere, portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica»), altresì prestabilendo sia i requisiti sia le informazioni che tali soggetti devono possedere per poter conseguire la registrazione, nonché gli effetti giuridici prodotti dall'accreditamento medesimo. Sicché, al fine di «garantire la massima trasparenza dei processi decisionali pubblici», tutti coloro che «intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici» regionali devono provvedere ad iscriversi presso «un apposito elenco» o «registro» (tenuto presso il Consiglio; tranne che in Calabria, ove è tenuto presso la Giunta)¹⁷.

A livello statale è opportuno distinguere, invece, fra le iniziative di regolamentazione assunte in sede ministeriale e quelle assunte in sede parlamentare.

Quanto all'Esecutivo, ad oggi risultano le iniziative adottate dal Ministero del lavoro e dello sviluppo economico; dal Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo; dal Ministero dell'ambiente.

Tanto il MISE quanto il MIPAAFT sono ricorsi al modello – ampiamente diffuso – della “registrazione” dei rappresentanti di interesse, rispettivamente attivando un “registro per la trasparenza” ed un “elenco portatori di interesse”, in cui devono iscriversi tutti coloro che intendano mantenere relazioni istituzionali con i predetti Dicasteri, essenzialmente finalizzate alla loro consultazione nella fase preparatoria dei provvedimenti normativi di iniziativa ministeriale¹⁸.

I soggetti iscritti in entrambi i suddetti “albi” sono suddivisi per categorie: società di consulenza specializzate, studi legali, consulenti indipendenti; imprese ed associazioni di categoria, commerciali e professionisti; organizzazioni non governative; centri di studio, istituti accademici e di ricerca; organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti; associazioni di categoria; associazioni dei consumatori e degli utenti; nonché – più in generale – tutti i soggetti, pubblici e privati, con provato interesse nelle materie di competenza del relativo Ministero¹⁹.

Il MATTM ha invece recentemente adottato un modello sensibilmente diverso: la c.d. “agenda trasparente”: dall'1 settembre del 2019, infatti, «tutti gli incontri che il Ministro, i suoi collaboratori, i Sottosegretari, i Direttori generali avranno con i rappresentanti di soggetti giuridici, pubblici o privati, anche partecipati dallo Stato, di consorzi, di associazioni di categoria, di associazioni di protezione ambientale, di associazioni anche non riconosciute, di comitati di cittadini, di fondazioni, nonché coloro che professionalmente li rappresentano o svolgono nell'interesse di questi funzioni di

¹⁷ Cfr. art. 1, l. r. Toscana 5/2002; art. 1, l. r. Molise 24/2004; art. 1, l. r. Abruzzo 61/2010; art. 2, l. r. Calabria 4/2016; art. 2, l. r. Lombardia 17/2016.

¹⁸ Si vedano – rispettivamente – ai seguenti link: registrotrasparenza.mise.gov.it/index.php e www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8707.

¹⁹ Scorrendo, ad esempio, il Registro del MISE: Istituto poligrafico e zecca dello Stato; Iliad Italia; Autogrill; Pirelli; Basf; General Electric; Nestlé; Amazon; Cassa depositi e prestiti; Raii; Mediaset; Sky; Viacom; Compagnia delle Opere; Philip Morris; Fastweb; Eolo; Open Fiber; British Petroleum; Electrolux; Telethon; Altroconsumo; Airc; Actionaid; WWF.

consulenza, saranno registrati e resi pubblici sul sito internet del Ministero»²⁰; sicché si impone un obbligo di trasparenza “interno”, rendendo necessario – per chiunque assuma una decisione – dichiarare pubblicamente chi abbia incontrato e per quale fine.

Quanto invece al Legislativo, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha recentemente approvato (i.e. il 26 aprile 2016) la «regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati»²¹.

In estrema sintesi si tratta di un regolamento – composto da cinque paragrafi – in cui si fornisce la definizione di «attività di rappresentanza di interessi» – in specie, «svolta attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati» (§II) – e se ne subordina l’esercizio alla istituzione, iscrizione e regolare tenuta di un apposito «registro dei soggetti che svolgono professionalmente [tale] attività [...] nei confronti dei deputati» (§I); ed in cui sono altresì indicati i c.d. “titoli di accreditamento” (i.e. dati anagrafici del rappresentante, indicazione degli interessi, requisiti personali) ed i relativi limiti alla iscrizione (§III)²².

3. *Decisione pubblica e lobbying: come “tracciare la pressione”?*

Sul modello implementato e sedimentato negli ordinamenti di matrice anglosassone ed altresì ereditato dall’U.E. anche in Italia, dunque, la regolamentazione dell’attività dei c.d. “gruppi di pressione” passa prevalentemente attraverso la “registrazione”, quale presupposto per l’accesso alle istituzioni ed il coinvolgimento (formale e sostanziale) nel processo decisionale.

Tanto premesso, ci si potrebbe allora chiedere in quali fasi del suddetto processo si innesti – e con quali modalità – il *lobbying* c.d. “istituzionale”.

Volendo utilizzare il procedimento legislativo quale modello paradigmatico – ed indi senza alcuna pretesa di completezza, ma a titolo meramente esemplificativo – può inferirsi quanto segue: è soprattutto nella fase antecedente, prima, e corrispondente, poi, alla c.d. “iniziativa” legislativa che si concentrano ed esplicano la maggior parte delle attività di pressione (i.e. *grass-roots lobbying*, campagne di stampa ed uso dei *mass-media*, incontri di studio e ricerche, *dossier*, contatti con i parlamentari, etc.); laddove nella fase istruttoria-deliberativa tali “sollecitazioni” sono invece limitate alla sola partecipazione di “esperti” nelle Commissioni legislative permanenti, per la elaborazione ed introduzione di eventuali emendamenti al testo già presentato, oltretutto agli (altrettanto eventuali ed informali) contatti con i deputati ed i senatori. Osservazioni peraltro corroborate dalla totale assenza di alcuna previsione – in materia – nei Regolamenti parlamentari, in particolare nelle disposizioni ivi dedicate al procedimento legislativo, tanto in Commissione quanto in Aula, nelle quali infatti giammai si menzionano il coinvolgimento o la partecipazione dei rappresentanti di interessi.

Emergono così due ordini di interrogativi: deve ritenersi che siano i parlamentari a farsi portatori (in ultima istanza) degli interessi trasmessi dalle *lobby* e che, pertanto, l’influenza delle medesime sia efficace soltanto “per interposto deputato/senatore” (o meglio, Gruppo parlamentare)? E quanto è invece rilevante la attività di *lobbying* sull’esercizio della funzione normativa del Governo, aldilà della necessaria “interferenza” parlamentare – ex artt. 76 e 77 Cost. – sulla medesima?

Pur senza dare una risposta alle superiori questioni – il che esorbita le finalità delle presenti, brevi, note – può intanto notarsi come al menzionato sistema di registrazione “soggettiva” (cfr. *supra*, §2.1 e 2.2) si sia più recentemente affiancato il ricorso al c.d. “Legislative Footprint”

²⁰ Cfr. www.minambiente.it/comunicati/ambiente-il-ministero-diventa-una-casa-di-vetro-il-ministro-costa-che-ha-firmato-il.

²¹ Cfr. www.camera.it/rappresentantiinteressi/registro_rappresentanti.html.

²² Fra cui, di speciale rilevanza, «non aver ricoperto negli ultimi dodici mesi cariche di governo né aver svolto il mandato parlamentare», ovverosia il c.d. “divieto di *revolving doors*”.

ovverosia un *comprehensive public record* della influenza esercitata dai lobbisti su una specifica “porzione” della legislazione (i.e. *piece of legislation*): ne è un esempio il *paper* “EU Legislative Footprint”, recentemente pubblicato dal *Transparency International EU*²³.

In particolare, tale *Legislative Footprint* dovrebbe aggiungersi al summenzionato accordo inter-istituzionale del 2011 – nonché al Registro per la trasparenza ed all’accordo sulla c.d. “better regulation” (cfr. *supra*, 2.1) – al fine di rendere più trasparente il processo politico-decisionale ed, indi, favorire la responsabilizzazione delle istituzioni europee nei confronti dei cittadini²⁴.

Il *quid pluris* del *Legislative Footprint* consisterebbe, appunto, nella possibilità di fornire informazioni dettagliate su “chi” abbia esercitato influenza riguardo ad una determinata iniziativa legislativa, nonché su “come” e “quando” tale influenza sia stata esercitata, mediante sia la registrazione dei contatti avvenuti fra deputati, pubblici ufficiali ed amministratori – da un lato – e lobbisti – d’altro lato – sia la pubblicazione dei *dossier*, delle bozze dei provvedimenti normativi nonché della ulteriore attività di analisi e di *drafting* svolta dagli stessi lobbisti²⁵; in tal modo lo strumento *de quo* si configurerebbe quale (potenziale) risoluzione ad alcuni problemi classicamente emergenti in materia di regolamentazione del *lobbying*: la disomogenea rappresentanza dei gruppi di pressione (c.d. “level playing field”) e la connessa esigenza di una equilibrata attività di produzione normativa e di una bilanciata tutela degli interessi patrocinati; la prevalenza degli interessi di natura eminentemente economica su tutti gli altri eventualmente compensata, però, dalla interlocuzione istituzionale con una più ampia e non “settoriale” categoria di *stakeholder*; la divaricazione fra la “responsabilità” politica dei parlamentari europei e la “responsività” della loro attività istituzionale – in termini di maggiore o minore corrispondenza all’orientamento del proprio elettorato – che potrebbe essere sensibilmente ridotta a fronte, appunto, dell’obbligo di pubblicizzazione delle relazioni intrattenute con i rappresentanti di interessi diversi.

Sicché un sistema istituzionale connotato dalla combinazione fra registrazione soggettiva e *Legislative Footprint* sembrerebbe idoneo sia ad implementare la massima trasparenza delle relazioni fra *lobby* ed istituzioni sia a migliorare la qualità della c.d. “regolazione”, in specie sotto il profilo della più stretta coerenza fra la *public issue* e la correlativa *political instance*, da un lato, ed il contenuto del provvedimento normativo infine adottato, d’altro lato²⁶.

4. Sintesi: teorizzazione generale della “rappresentanza politica” e (necessaria) regolamentazione delle relazioni lobbistiche.

²³ Il *Transparency International EU* è l’ufficio a Bruxelles di una organizzazione internazionale – iscritta dal 2008 nel Registro per la trasparenza – che si occupa di contrasto alla corruzione: «the mission of TI-EU is to prevent corruption and promote integrity, transparency and accountability in EU institutions, policy and legislation».

²⁴ Letteralmente, 4: «The aim of such disclosure is to document the lobbyists’ influence on policies and legislation. Whether annexed to legislative reports or published in ‘real time’ on official websites, such initiatives serve to inform the public which interests have shaped draft and final legislation» (cfr. <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>).

²⁵ Cfr. *ibidem*, 6: «Only a combination of all such exercises can lead to a comprehensive picture of lobbyists’ influence on legislation». Vieppiù nel *paper* – pubblicato nel 2015 – si sostiene che «legislative footprint can help improve the outcomes of public policy-making [and] by making it clear who policy-makers are speaking with, it can help to ensure consultation with a wider, more representative group of stakeholders and reduce the risk of “groupthink” in the decision-making process [and] can also improve accountability by allowing voters to monitor parliamentarians’ activities in real time» (sempre 6).

²⁶ Sul collegamento fra crisi della rappresentanza politica e crisi della fiducia nella regolazione, si veda M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in *Historia et ius*, n. 9/2016, 1 e ss.; in specie sotto il profilo sia della «giustificazione delle regole» e della «tracciabilità» degli interessi loro sottesi, sia della «disciplina dell’istruttoria per l’adozione delle regole» e – quindi – della trasparenza del relativo processo di *decision-making* (ivi, 15-17). Sulla “manutenzione” e sulla “qualità” della legislazione, in relazione alla selezione politica degli interessi, si veda anche a M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.

La complessità (sociale, economica e politica) che ontologicamente connota lo Stato di democrazia pluralista e, nell'ambito del medesimo, le concrete modalità di svolgimento della democrazia parlamentare è perfettamente rappresentata dalla molteplicità degli interessi che emergono dalla società civile moderna nonché, vieppiù, dalla frammentazione di quest'ultima; ed è appunto sotto questo profilo che può interpretarsi la progressiva affermazione delle *lobby*: fenomeno fisiologicamente connesso alle predette complessità e frammentazione.

La attività di pressione sul decisore politico sembra essere così diventata un elemento irrinunciabile della operatività del moderno sistema democratico-parlamentare; sarebbe proprio la presenza delle *lobby* ad assicurare, anzi, il pluralismo tipico di una c.d. "società aperta" in quanto «componente rilevante del processo democratico» – ossia nuova forma «di partecipazione istituzionale della società civile organizzata» – con funzione «di [rap]presentazione delle componenti più organizzate e dinamiche» della collettività nonché di illustrazione degli «elementi indispensabili per la comprensione dell'impatto di determinate scelte» politiche²⁷.

Nella cultura giuridica fra il XIX ed il XX secolo era invero diffusa l'idea di una sostanziale coincidenza fra i concetti di "Stato" e di "legge", nel senso che «la volontà dello Stato acquista la sua forma più elevata, quando viene espressa sotto il nome della legge» e che dalla predetta coincidenza derivasse, altresì, una altrettanto sostanziale sovrapposizione fra "Stato legislativo" e "parlamentarismo"; di talché la rappresentanza politica (elettiva) diveniva istituto strumentale alla espressione della volontà popolare, nonché funzionale alla legificazione – ossia alla giuridicizzazione – dei relativi interessi: ed infatti «nella democrazia parlamentare la volontà del Parlamento viene identificata con la volontà del popolo; in essa la semplice deliberazione di maggioranza del Parlamento può essere diritto e legge, *finché viene presupposto che essa contiene in sé le qualità della volontà popolare*»²⁸.

Proprio in ordine al suddetto raccordo funzionale fra interessi dei rappresentati (i.e. del popolo "sovrano") ed azione politica del rappresentante eletto, nelle riflessioni di Schmitt si evidenziava la (asserita) incapacità della forma di governo parlamentare a dare attuazione, sotto forma di «decisioni sovrane», ad una efficace identità democratica: ed in effetti – con l'affermazione del moderno Stato di democrazia pluralista – il «Parlamento di Schmitt, indissolubilmente legato al sistema se non aristocratico perlomeno oligarchico [...] da teatro di una discussione libera e costruttiva dei liberi rappresentanti del popolo [piuttosto] diventa il teatro di una divisione pluralistica delle forze sociali organizzate»²⁹. La definizione concettuale della rappresentanza politica elettiva non poteva non essere pertanto influenzata da quelle, concorrenti, del "ruolo" e della "collocazione" istituzionale del Parlamento, secondo due principali linee di tendenza culturali: da un lato, quella che lo configurava come «organo del popolo» in quanto strumento attraverso cui

²⁷ Virgolettati tratti da T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2012. In argomento si rinvia anche a T. E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 228 e ss.; G. MACRÌ, *Lobbies*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (aggiornamento), Torino, 2012, 471-484; G. MACRÌ (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016; A. DI GREGORIO e L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Giuffrè, Milano, 2015.

²⁸ Sono ben note le argomentazioni di H. KELSEN, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1995, e di C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972. In particolare, estremamente efficace è la equivalenza riportata da quest'ultimo Autore, 225, per cui «diritto=legge; legge=la regolamentazione statale realizzata con la collaborazione della rappresentanza popolare», ovvero «*lex est, quod populus jubet*». Tuttavia è altresì vero che, nell'ambito dei superiori argomenti, emergono poi alcune posizioni critiche contrapposte, espresse da entrambi i predetti Autori: laddove, per Kelsen, non si poteva dubitare del fatto «che il parlamentarismo non [fosse] l'unica possibile forma reale in cui nella realtà sociale odierna possa attuarsi l'idea della democrazia» e che, pertanto, «la condanna del parlamentarismo [sarebbe] al tempo stesso la condanna della democrazia», invece Schmitt rilevava che «il parlamentarismo non è la forma della integrazione, ma [...] è solo un metodo determinato di integrazione»; cfr. rispettivamente H. KELSEN, *La democrazia*, cit., 156-157, e C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928) citato da G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 67, nota 1.

²⁹ G. AZZARITI, cit., 68-69. Le citazioni riportate dall'Autore sono tratte da C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione ed Il custode della Costituzione* (1929).

quest'ultimo poteva esercitare la propria "sovranità" e, d'altro lato, quello che lo considerava invece organo dello "Stato apparato" inserito, cioè, nella «struttura e nei procedimenti dell'ordinamento» giuridico-istituzionale³⁰.

E tuttavia, ben più fedele alla «forma costituzionale concreta» del Parlamento pareva essere quella che lo descriveva, piuttosto, come «interfaccia tra società civile e Stato» ovvero – nella formula adottata da Hegel – «porticato tra lo Stato e la società civile»³¹. Proprio sotto questo profilo, anzi, l'evoluzione storico-politica del parlamentarismo avrebbe poi naturalmente valorizzato la funzione di «contropotere» dell'organo rappresentativo della volontà popolare, il cui compito sarebbe dunque stato assicurare una «intima connessione fra la legittimazione democratica, la rappresentanza democratica e la predisposizione di meccanismi idonei all'effettività del principio di responsabilità»³².

Nella medesima prospettiva evolutiva, finanche la frammentazione dell'interesse generale in una molteplicità di interessi frazionali poteva allora essere ricondotta, univocamente, entro il canale della rappresentanza politica (elettiva) tramite la formazione e l'attività dei moderni partiti di massa, «i quali raggruppano gli uomini di una stessa opinione, per garantire loro [appunto] un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici» nonché per consentire tanto la elaborazione della «volontà generale» – intesa quale «compromesso fra interessi opposti» – quanto la sua concreta realizzazione; in tal senso, dunque, nel sistema parlamentare la formazione stessa dell'ordine sociale (i.e. dell'ordinamento giuridico) doveva intendersi determinata, appunto, dalla «decisione della maggioranza dei titolari dei diritti politici, i quali esercitano il loro diritto nella Assemblea del popolo»³³.

È con l'avvento del moderno Stato di democrazia pluralista che si è assistito, quindi, alla valorizzazione del modello di c.d. "democrazia indiretta" ed al superamento dell'ideale di un «interesse generale superiore e trascendente gli interessi dei gruppi» ovvero di una «solidarietà di interessi di tutti i membri della collettività»; e che si è posto, di conseguenza, il tema problematico della sostituzione – o affiancamento – ai partiti politici di altri «gruppi sociali», quali ulteriori «fattori della formazione della volontà dello Stato»³⁴. Ed infatti sempre Kelsen – richiamando gli studi di Voegelin – rammentava che la «rappresentanza mediante organi eletti sulla base del suffragio libero e universale» non esaurisce «il problema della rappresentanza» in sé: alla rappresentanza caratterizzata dalla elezione popolare – appunto finalizzata a comporre l'assemblea legislativa nonché a garantire, per il suo tramite, la formazione progressiva dell'ordinamento – se ne aggiungerebbe infatti un'altra, invece connotata dalla «effettiva imputazione» degli atti del rappresentante alla società rappresentata – ovverosia da una "causalità efficiente" ricorrente tra

³⁰ Orientamenti chiaramente evidenziati, in Italia, da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, 15-19. Sul punto si veda anche A. MARONGIU, *Parlamento. Storia*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 742 e ss.

³¹ Virgolettati – e citazione di Hegel – tratti sempre da A. MANZELLA, cit., 16-17. Non si entra, qui, nel merito della questione e, per un approfondimento, invece si rinvia, *ex multis*, a M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento. Principi generali e funzioni*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 757 e ss.

³² Spunti offerti da F. POLITI, *Parlamento*, voce in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, Giuffrè, Milano, 2007, 682-683.

³³ Cfr. H. KELSEN, *La democrazia*, cit., 62 e 72.

³⁴ *Ibidem*, 68-69. Frequenti i riferimenti, in materia, a H. TRIEPEL (1928), *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino, cui dunque si rinvia. Non casualmente, dalle medesime premesse assiologiche emergevano altresì – contrapposte al parlamentarismo classico – le ragioni sottese al "corporativismo": in specie, quella della transizione istituzionale da una organizzazione meramente «meccanica» del popolo – ossia basata su deliberazioni adottate "a maggioranza" – ad una invece «organica» che, con specifico riferimento alla formazione della volontà statale, consentisse indi la partecipazione alla decisione (finale) a ciascun «gruppo professionale», in ragione degli specifici interessi di cui lo stesso era portatore (in proposito sempre Kelsen, *ibidem*, 95-100, parlava di «rappresentanza professionale» e, tuttavia, osservava anche che una "assemblea" formata sulla base delle organizzazioni professionali non potrebbe che deliberare nel rispetto di un "meccanico" principio di maggioranza; in tal senso, quindi, una «organizzazione professionale non sarà mai in grado di sostituire completamente il Parlamento democratico, ma potrà esistere soltanto accanto ad esso [...] come organo puramente consultivo, non deliberativo»; 98-99).

l'azione dello Stato e la volontà popolare – indipendentemente dal fatto che il relativo mandato fosse stato conferito democraticamente o no³⁵.

In ordine alla superiore diarchia si pone, dunque, la questione problematica inerente al valore ed alla (eventuale) collocazione istituzionale da riconoscere ai canali di rappresentanza politica “non elettiva”, ovvero sia allo spazio che anche ad essi possa essere riconosciuto – nell’ambito dei meccanismi operativi dello Stato di democrazia pluralista – rispetto a quello ordinariamente occupato dalla rappresentanza di tipo elettivo; se, infatti, né il *discrimen* fra interesse generale ed interessi frazionali – infine diluito nelle speculazioni teoriche sul ruolo dei partiti politici – né il “fine” della attività di rappresentanza politica – volta comunque alla approvazione di atti giuridicamente vincolanti (i.e. leggi e regolamenti) – risultavano affatto decisivi per determinarne la natura, allora è forse su una (possibile) “tipizzazione” delle modalità di esercizio della rappresentanza non elettiva che potrebbe basarsi la sua (legittima) istituzionalizzazione nonché, vieppiù, la sua compatibilità con il consolidato modello statale di c.d. “democrazia occidentale”³⁶.

È infine in ragione di tale, ultima, considerazione che appare vieppiù indiscutibile l’esigenza di riservare al fenomeno del *lobbying* una regolamentazione organica, utile ad assicurare la trasparenza del processo decisionale nonché a recuperare e ad implementare – dunque – il principio di responsabilità politica, univocamente riconducibile alla attività del “decisore politico” nei confronti del corpo elettorale, indifferentemente dalla natura (generale o frazionale) dell’interesse tutelato e dal canale (elettivo o non elettivo) di trasmissione istituzionale del medesimo.

³⁵ *Ibidem*, 203-219; il riferimento è a E. VOEGELIN, *The New Science of Politics*, Chicago, 1952, cui Kelsen attribuisce la superiore distinzione fra «rappresentanza elementare» o «in senso costituzionale», da un lato, e «rappresentanza esistenziale», d’altro lato. Sul pensiero di Voegelin si veda anche G. DUSO (a cura di), *Filosofia politica e pratica del pensiero. Eric Voegelin, Leo Strauss, Hannah Arendt*, Franco Angeli, Milano, 1988.

³⁶ Proprio la attuale crisi del c.d. “Stato legislativo parlamentare” pare ridondare su uno dei pilastri del relativo modello istituzionale ovvero, appunto, sul principio di rappresentanza parlamentare politico-partitica: la *vis expansiva* del Governo, da un lato, nonché la consequenziale e progressiva contrazione *de facto* della forza di “negoiazione” politica tradizionalmente – oltreché costituzionalmente – garantita al Parlamento, d’altro lato, sembrerebbero indurre ad un ripensamento del valore “tipico” della rappresentanza istituzionale (governativa e para-governativa) rispetto a quella elettiva; e dunque, anche ad una riformulazione del processo di “traduzione” in atti giuridici degli interessi collettivi – ampiamente condiviso, ormai, fra Legislativo ed Esecutivo – nonché degli ulteriori canali istituzionali (non elettivi) di elaborazione degli interessi frazionali, facenti capo ai diversi “corpi intermedi” che operano nell’ambito dell’ordinamento giuridico e che incidono, variamente, sulla determinazione ed attuazione dell’agenda politica nazionale. La questione è ampia, né può essere affrontata e risolta in questa sede; si rinvia dunque a A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, 854 e ss.; O. HÖFFE, *La democrazia ha un futuro?*, La Scuola, Brescia, 2011; H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, Liberilibri, Macerata, 2005.