

“Non c’è peggior sordo di chi non vuol sentire”?
**Considerazioni minime sulla necessità (sic!)
di una legge generale in materia di lobbying
(a margine di Corte cost., sent. 185/2025)**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

ROBERTO DI MARIA

28 LUGLIO 2026

ROBERTO DI MARIA

“Non c’è peggior sordo di chi non vuol sentire”?

Considerazioni minime sulla necessità (sic!) di una legge generale in materia di *lobbying* (a margine di Corte cost., sent. 185/2025)

TITLE *“There are none so deaf as those who will not hear”? Some brief remarks on the necessity (sic!) of a general law on lobbying (a comment on Italian Constitutional Court Judgment No. 185/2025)*

ABSTRACT Il contributo analizza il tema della regolamentazione dell’attività di *lobbying* in Italia, prendendo le mosse dal monito formulato nella sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale, nella quale viene sottolineata – per la prima volta – la necessità di introdurre una sorta di «legge generale sul *lobbying*», volta a disciplinare organicamente la rappresentanza degli interessi presso le istituzioni della Repubblica e, in particolare, a definire i confini tra forme di influenza «lecita» e, per differenza, «illecita». Il contributo ricostruisce quindi lo stato dell’arte della legislazione italiana in materia di *lobbying*, anche con riguardo alle forme di regolamentazione indiretta del fenomeno, e prospetta alcune possibili direttrici per giungere a una sua disciplina organica.

The paper analyses the matter of the regulation of lobbying in Italy, starting from the warning engraved in the sentence 185/2025 of the Italian Constitutional Court, in which is underlined – for the very first time – the necessity to introduce a sort of “general lobbying law”, aimed to define the matter regarding the representation of interests towards the Republican Institutions, especially drawing the borders of the so called “proper” – and, by difference, “improper” – influence. So, in the paper is represented the status quo of the Italian legislation regarding lobbying, even if indirectly, and are proposed some ways that might be followed to organically regulate it.

KEYWORDS *Lobbying; rappresentanza di interessi; gruppi di pressione; trasparenza.*

Lobbying; interest representation; pressure groups; transparency.

AUTHOR Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.



SOMMARIO 1. Premessa: una importante presa d'atto – 2. La regolamentazione del *lobbying* in Italia: lo stato dell'arte (cenni) – 3. Come regolare il *lobbying* in Italia: ipotesi/proposte – 4. Conclusioni: il valore (giuridico e culturale) di un monito.

1. Premessa: una importante presa d'atto

Prima di analizzare – seppure sinteticamente – [la sentenza 185 del 2025 della Corte costituzionale](#), sia consentita una breve e generale premessa sul tema oggetto della medesima, esplicativa del titolo che si è voluto dare al presente lavoro.

È da tempo che – chi scrive – studia il tema della “rappresentanza (istituzionale) di interessi”, ovverosia il “*lobbying*”, a più riprese evidenziando la singolare condizione dell'ordinamento giuridico italiano, nell'ambito del quale ancora manca una disciplina normativa generale, regolativa della attività dei c.d. “gruppi di pressione” – a differenza di quanto previsto in (ormai) numerose democrazie occidentali – e sostenendo pertanto, esplicitamente, la necessità di un intervento conforme del Legislatore¹.

Tanto premesso ed alla luce di quanto asserito dalla Corte nel punto 6 del *considerato in diritto* – a conclusione delle argomentazioni relative al rigetto della questione – non ci si può che compiacere della presa d'atto in merito sia al suddetto vuoto normativo sia alla opportunità di colmarlo, finalmente cristallizzati in una sentenza costituzionale: «[q]uesta Corte ritiene, peraltro, opportuno *invitare il legislatore a introdurre una organica disciplina delle attività di lobbying*, da tempo e da più parti auspicata. *Tale disciplina appare necessaria, al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni*; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde *assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti*»².

¹ Nel corso degli anni i contributi dottrinali in materia di *lobbying* si sono, fortunatamente, moltiplicati; così come è cresciuto il numero di studiosi che se ne sono occupati ed ancora se ne occupano. Non potendo ovviamente citarli tutti, sia consentito un rinvio ad alcuni capisaldi, “pionieri” di tali studi: T. E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (cur.), *Dizionario costituzionale*, Bari-Roma, 2000; ID., *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale in *Percorsi costituzionali*, numero monografico, 3/2012; G. MACRÌ (cur.), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, 2016; ID., *Lobbies (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, UTET, Torino, 2012; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012; G. SGUEO, *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, 2012; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011; ID., *Teorie e tecniche del lobbying*, Bologna, 2019.

² Così – appunto – nella [sentenza n. 185 del 2025](#) della Corte costituzionale, punto 6 del *Considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

C'è da chiedersi, semmai, se e quando tale "monito" sarà raccolto dal Legislatore – non mancando, sul punto, precedenti invero poco incoraggianti³ – nonché come quest'ultimo intenderà (eventualmente) provvedere in materia. Sebbene in questa sede non sia possibile rispondere alla prima delle suddette domande, tuttavia si può provare a ragionare sulla seconda; in particolare individuando quali sono, in atto, le disposizioni che disciplinano – direttamente ed indirettamente – il fenomeno della rappresentanza di interessi nell'ordinamento giuridico italiano e formulando, quindi, alcune ipotesi *de jure condendo* sul contenuto di una legge generale sul *lobbying*.

Ciò, con la consapevolezza che – ancora una volta e sempre più spesso, negli ultimi tempi – la Corte costituzionale pare mostrare una sensibilità ed una attenzione ai temi connessi alla salvaguardia dei diritti fondamentali nel contesto dei moderni sistemi democratici che, invece, non sempre il Legislatore – ovvero sia il Parlamento ed il Governo, e quindi "la politica" – è stato ugualmente capace di testimoniare.

2. La regolamentazione del *lobbying* in Italia: lo stato dell'arte (cenni)

Una normativa in materia di rappresentanza (istituzionale) di interessi non è, in Italia, del tutto assente; è – semmai – alquanto frammentaria e disorganica, a testimonianza di un approccio al fenomeno asistemico ed episodico⁴.

Ciò, fors'anche in conseguenza della mancanza di un riferimento costituzionale esplicito alla materia *de qua* – diversamente da quanto previsto in altri ordinamenti⁵ – e nonostante sia comunque possibile individuare un addentellato al tema nell'art. 118 Cost., c. 4, laddove è stabilito che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di *attività di interesse generale*, sulla base del principio di sussidiarietà» e dove sono richiamate, quindi, le «modalità con cui la società civile si auto-organizza per soddisfare l'interesse generale», con particolare riguardo alla «azione civica svolta in chiave di sussidiarietà [che] interseca e

³ Sul punto si rinvia *infra*, §4.

⁴ In particolare, l'ordinamento giuridico italiano è stato lungamente caratterizzato dalla concorrenza di 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 costante disapplicazione di tali regole, proprio da parte degli stessi soggetti che ne hanno voluta la emanazione. Sul punto cfr. M.C. ANTONUCCI, *Il paradosso del lobbying in Italia: il proliferare dei gruppi di interesse e la regolazione patchwork*, in V. Mascellaro e C. Pappagallo (cur.), *Politica e potere. L'Italia delle lobby*, Bologna, 2019; nonché A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in Costituzionalismo.it, 3/2019.

⁵ È noto e paradigmatico il caso degli U.S.A., per una analisi del quale sia consentito rinviare a R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013.



completa la funzione pubblica, la quale altro non è che *un tentativo di individuare e curare l'interesse generale*»⁶.

Un addentellato peraltro già asseverato dalla giurisprudenza costituzionale – nell'ambito della quale è invero possibile individuare una generale affermazione della legittimità dell'uso di strumenti di pressione – che ha contribuito a fondare la liceità costituzionale della attività di *lobbying*, allorquando «posta in essere da portatori di interessi particolari al fine di tutelare interessi propri o altrui, orientando la decisione politica»⁷.

È stata proprio la Consulta, allora, ad affermare la compatibilità fra l'istituto della c.d. "istruttoria pubblica" – applicato nei procedimenti sia legislativi sia amministrativi – ed i principi di democraticità e rappresentatività degli organi politici, nonché quello di buon andamento della Pubblica Amministrazione, legittimando così sia la effettiva partecipazione degli "interessati" al processo decisionale, sia la loro capacità di condizionarne lo svolgimento e l'esito: infatti «il riconoscimento di alcune limitate e trasparenti procedure di consultazione [...] dei soggetti sociali od economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti» non soltanto non compromette «il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi» ma, vieppiù, assicura la acquisizione di un «patrimonio conoscitivo prezioso agli organi decisionali pubblici» apportato, appunto, dai gruppi di interesse⁸.

Tanto premesso, v'è da chiedersi e verificare come – e se – sia intervenuto il Legislatore italiano e, sul punto, pare possibile distinguere due livelli (o "coppie") di regolazione tanto

⁶ Cfr. M.F. DE TULLIO, *Partecipazione e mandato rappresentativo nel progetto della XVIII legislatura*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2019, 23 (corsivi aggiunti). Aggiunge l'Autrice che la disposizione costituzionale *de qua* «regola un esercizio 'qualificato' delle libertà, cioè quello che [...] riguarda "ambiti di intervento che sono comuni all'azione dei poteri pubblici e della società" [che] richiedono una norma che ripartisca le competenze [...] secondo uno schema graduale di tipo ascendente, che va dall'individuo, alle organizzazioni sociali al potere pubblico».

⁷ Citando P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 303. L'Autore richiama – sul punto – alcune delle sentenze più significative in tema di tutela di interessi di parte, attestatesi soprattutto in materia giuslavoristica: infatti e significativamente, fin dagli anni '60, la analisi del fenomeno della "pressione" si è concentrata nel settore economico-giuridico in cui si registravano i più aspri conflitti sociali. In particolare, si veda Corte cost., sentt. [n. 29 del 1960](#) e [n. 290 del 1974](#), in tema di serrata e sciopero per fini contrattuali e no; [le sentenze nn. 123 del 1962](#) e [141 del 1967](#), in tema di abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori, di coazione alla Pubblica Autorità mediante serrata o sciopero, anche a scopo di solidarietà o di protesta; ed infine, [la sentenza n. 1 del 1974](#), in tema di atti discriminatori del datore di lavoro per ragioni sindacali e di repressione di condotte antisindacali.

⁸ Virgolettati estratti dalla [sentenza n. 379 del 2004](#) della Corte costituzionale. La questione riguardava gli artt. 17 e 19 dello Statuto della regione Emilia-Romagna, ai sensi dei quali era prevista «la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale", per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale»; nonché un "diritto di partecipazione" al procedimento legislativo riconosciuto «in capo a tutte le associazioni, che ne facciano richiesta». La violazione degli artt. 3, 49 e 121 Cost. – ritenuta e sostenuta, in sede di giudizio in via principale, dal Governo – era infine respinta dalla Corte costituzionale, proprio in base alla asserita compatibilità fra tali procedure – peraltro già ampiamente sperimentate «in alcune delle maggiori democrazie contemporanee» – ed il sistema politico-rappresentativo italiano sì come delineato, anche a livello regionale, nella Costituzione.

in senso orizzontale, ovverosia parlamentare e governativo-amministrativo, quanto in senso verticale, ovverosia statale e regionale.

Rinviando ad altri e più ampi lavori la analisi dettagliata del tema, in questa sede è dunque sufficiente sintetizzare come segue il quadro normativo di riferimento.

Quanto alla prima delle suddette "coppie", a livello parlamentare la disciplina più significativa è certamente quella contenuta nella "Regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati", approvata dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati il 26 aprile 2016: tale Regolamento si allinea infatti ai modelli previsti nella gran parte degli ordinamenti che hanno previsto una disciplina specifica sul *lobbying*, rassegnando una sintetica definizione di «attività di rappresentanza di interessi» e subordinandone il legittimo esercizio alla iscrizione in un apposito «registro dei soggetti che svolgono professionalmente [tale] attività [...] nei confronti dei deputati [...] istituito presso l'Ufficio di Presidenza[,] pubblicato sul sito internet della Camera [e] puntualmente aggiornato»; elencando i c.d. "titoli di accreditamento" che ciascun soggetto deve possedere ai fini della registrazione, e indicando lo specifico obbligo – conseguente alla registrazione – di «presentare alla Camera una relazione sull'attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi perseguiti e dei soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta»⁹.

⁹ Cfr. sul [sito istituzionale](#) della Camera dei deputati: per "attività di rappresentanza degli interessi" deve intendersi – ai sensi del suddetto Regolamento, par. II – quella «svolta nelle sedi della Camera dei deputati professionalmente [...] 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». Per la registrazione, il par. III richiede: «in caso di persone fisiche, i dati anagrafici e il domicilio professionale» e «se l'attività di rappresentanza d'interessi è svolta da un soggetto giuridico diverso da una persona fisica, la denominazione e la sede, nonché i dati anagrafici delle persone che in maniera stabile e costante svolgono per loro conto tale attività e lo specifico rapporto contrattuale che ad esse le lega», nonché «la descrizione dell'attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere [e dei] soggetti che si intendono contattare»; qualora l'attività di rappresentanza sia svolta per conto di terzi, poi, «deve essere indicato il titolare di interessi per conto del quale il soggetto che intende iscriversi al registro opera e il titolo giuridico che consente l'esercizio dell'attività»; per l'iscrizione nel registro «il soggetto richiedente deve: a) avere compiuto la maggiore età; b) non aver subito, nell'ultimo decennio, condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione o la fede pubblica o il patrimonio; c) godere dei diritti civili e non essere stato interdetto dai pubblici uffici; d) non aver ricoperto negli ultimi dodici mesi cariche di governo né aver svolto il mandato parlamentare». L'unico vincolo, previsto nel par. IV, è funzionalmente collegato alle «sanzioni» di cui al successivo par. V, in cui è stabilito che «in caso di violazione delle disposizioni contenute nel presente testo [...] si applicano le sanzioni della sospensione o della cancellazione dal registro, graduate dall'Ufficio di Presidenza in relazione alla gravità delle infrazioni». A tale regolamentazione ha fatto seguito una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati dell'8 febbraio 2017, avente ad oggetto la «disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati», in parte esecutiva ed in parte integrativa della predetta regolamentazione: sotto il profilo esecutivo – oltre ad istituire una più analitica procedura per la presentazione della relazione – la delibera attribuisce al «Collegio» la responsabilità di accertare la veridicità ed attuale sussistenza dei titoli di accreditamento, indicando espressamente le sanzioni conseguenti ad una verifica negativa; sotto il profilo integrativo, invece, è di particolare importanza la disciplina introdotta dagli articoli 3 e 4 sulle «modalità di accesso e circolazione nelle



Ancorché sintetico e non privo di criticità, il superiore Regolamento rappresenta l'unica traccia concreta dell'interesse regolatorio finora mostrato dal Parlamento italiano – pur “dimidiato”¹⁰ – per il fenomeno del *lobbying*.

A livello invece governativo-amministrativo, è intanto nella fase istruttoria del procedimento amministrativo che possono rinvenirsi alcune tracce della valorizzazione della rappresentanza di interessi, poiché funzionale alla adozione di un provvedimento effettivamente rispondente tanto alla finalità (generale) della azione amministrativa – e quindi, all'oggetto del procedimento – quanto eventualmente a quella (specifica) del privato; ed è nell'ambito dei relativi processi partecipativi – peraltro ormai «sperimentati su una crescente gamma di *issues*» quali «l'implementazione e la gestione dei servizi pubblici; il terzo settore e il volontariato; il contributo nella trasformazione dei territori; l'esperienza dei bilanci partecipativi; le forme di *empowerment* sociale intersettoriale; le conferenze dei servizi; i patti per la salute e i piani di zona» – che emerge il ruolo appunto “democratico” della Pubblica Amministrazione, mediante il coinvolgimento dei cittadini nella propria attività¹¹. Notazioni sistematiche che si coagulano nella (ampia) definizione del c.d. “*Open Government*”: «una cultura della *governance* che promuove i principi di trasparenza, integrità, *accountability* e partecipazione dei portatori di interesse a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva», di cui la partecipazione ai processi decisionali pubblici rappresenta, appunto, uno strumento fondamentale¹².

Provando poi a sintetizzare le procedure di “accesso” e “contatto” fra rappresentanti di interessi ed apparato governativo-amministrativo, possono richiamarsi le iniziative adottate

sedi della Camera» e su «locali e attrezzature»: premesso che *access* e *contact* sono le modalità ordinarie di concreto esercizio del *lobbying*, oltre alla tracciabilità dei soggetti è infatti rilevante circoscrivere anche lo “spazio” entro cui tale attività può essere svolta legittimamente; appunto ai predetti fini, agli iscritti nel Registro è rilasciato «un titolo di accesso alle sedi della Camera» ed è loro riservato «un apposito locale dotato di attrezzature informatiche [...] predisposto per seguire i lavori parlamentari» (cfr., ancora, il [sito istituzionale](#) della Camera dei deputati).

¹⁰ Il Senato della Repubblica non ha infatti adottato, allo stato, un analogo registro (in argomento sia consentito un rinvio a R. DI MARIA, «*Adelante, Pedro, con juicio!*» ovvero “*prove generali*” di regolamentazione del *lobbying* in Italia, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 22 giugno 2016).

¹¹ Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 235. Ed invero, tale indirizzo è stato ulteriormente confermato in sede di redazione del Codice dei contratti pubblici, all'articolo 40 del quale è stata delineata la procedura di c.d. “dibattito pubblico”, appunto funzionale a consentire alle «amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell'intervento, [alle] regioni e [agli] altri enti territoriali interessati dall'opera, nonché [ai] portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati [...] interessati dall'intervento [di] presentare osservazioni e proposte» (cfr. d.lgs. 36/2023, art. 40, co. 1-6 (corsivo aggiunto)).

¹² Virgolettato tratto dal rapporto O.C.S.E. “*Open Government: The Global Context and the Way Forward*”, 2016. Non essendo possibile indugiare sul tema, si rinvia ai contenuti del progetto “*Italia Open Gov*”, il quale prevede: la redazione dei Piani d'Azione Nazionali per il governo aperto (NAP); i programmi di attuazione di impegni specifici di durata biennale, elaborati grazie al confronto con i referenti delle pubbliche amministrazioni e con la società civile che vigila sull'attuazione delle iniziative; l'organizzazione e la partecipazione a eventi e iniziative nazionali ed internazionali con lo scopo di diffondere i principi del governo aperto; la divulgazione dei temi del governo aperto presso le amministrazioni, attraverso progetti pilota di innovazione metodologica nella relazione con gli *stakeholder* delle politiche pubbliche.

da alcuni Ministeri: tanto il Ministero del Lavoro e dello Sviluppo Economico quanto il Ministero della Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste hanno fatto ricorso, infatti, al modello dell'accreditamento mediante registrazione dei relativi rappresentanti di interessi attivando – rispettivamente – un “registro per la trasparenza” ed un “elenco portatori di interesse”, in cui devono iscriversi tutti coloro che intendano mantenere con tali Dicasteri relazioni istituzionali, essenzialmente finalizzate alla loro consultazione nella fase preparatoria dei provvedimenti normativi di iniziativa ministeriale; il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha invece adottato un modello sensibilmente diverso, ovverosia la c.d. “agenda trasparente”, per cui «tutti gli incontri che il Ministro, i suoi collaboratori, i Sottosegretari, i Direttori generali avranno con i rappresentanti di soggetti giuridici, pubblici o privati, anche partecipati dallo Stato, di consorzi, di associazioni di categoria, di associazioni di protezione ambientale, di associazioni anche non riconosciute, di comitati di cittadini, di fondazioni, nonché coloro che professionalmente li rappresentano o svolgono nell'interesse di questi funzioni di consulenza, saranno registrati e resi pubblici sul sito internet del Ministero»¹³.

Ai suddetti modelli ministeriali si aggiungono, infine, le esperienze maturate nell'ambito delle Autorità Amministrative Indipendenti: *in primis*, la periodica organizzazione – con modalità abbastanza univoche, ancorché non procedimentalizzate o strutturate – di riunioni informali e di attività consultive con esperti della materia (i.e. tavole rotonde, tavoli tecnici o *panel* consultivi), lo svolgimento delle quali non è però regolato da specifiche disposizioni sui relativi profili di trasparenza, sui soggetti partecipanti e sull'impatto che le conclusioni potrebbero avere sulla decisione finale della Amministrazione; *in secundis*, le c.d. “audizioni pubbliche”, ovverosia occasioni di confronto nell'ambito delle quali i soggetti interessati possono essere ascoltati dalla Autorità su argomenti che richiedono una decisione da parte della stessa – *una tantum* o periodicamente – e che sono invece caratterizzate da una procedura articolata e tendenzialmente trasparente (i.e. “dal vivo” e secondo un *iter* dettagliato e formalizzato) oggetto di specifica regolamentazione¹⁴.

Quanto invece alla seconda delle suddette “coppie”, a livello statale la principale – se non attualmente unica – iniziativa è rappresentata dalla presentazione alla Camera dei deputati, il 10 marzo 2023, e successiva assegnazione alla I Commissione “Affari Costituzionali” in sede referente, il 3 maggio 2023, del d.d.l. rubricato “Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi”; un testo in cui si statuisce che la «attività di rappresentanza degli interessi particolari all'interno

¹³ Tanto si ricava, in partic., dal [Portale dei dati del MIMIT](#).

¹⁴ Ad esempio, la Autorità per l'energia elettrica e il gas, la Autorità garante per le comunicazioni, la Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, la Autorità garante della concorrenza e del mercato hanno previsto la regolazione delle audizioni, mediante apposite deliberazioni (cfr. rispettivamente, AGCOM, delibera n. 453/03/CONS; ANAC, regolamento 08/04/2015; AGCM, delibera 15/11/2007, n. 17589; AEEG, delibera n. 33/2003).



dei processi decisionali propri delle istituzioni pubbliche» è intesa alla stregua di un «contributo alla formazione delle politiche pubbliche» – sicché v'è un esplicito (ed importante) riconoscimento del *lobbying* quale elemento “fisiologico” del *decision-making process* – che la relativa disciplina è finalizzata a «delineare un procedimento inclusivo atto a garantire al decisore pubblico una *più ampia base informativa* per l'adozione di una *scelta consapevole e informata*» – sicché v'è l'ulteriore (ed altrettanto importante) riconoscimento delle *lobby* quali interlocutrici “qualificate” del *decision-maker*, capaci di orientare le scelte del medesimo (soprattutto) allorquando queste abbiano ad oggetto materie tecniche o tecnicamente complesse – e la cui definitiva approvazione potrebbe rappresentare, quindi, la risoluzione di due (quantomeno) fra le questioni problematiche più rilevanti del fenomeno lobbistico, sia giuridicamente sia culturalmente: l'integrazione democratica della attività di rappresentanza di interessi all'interno del circuito politico-decisionale, sì da garantire il coinvolgimento dei lobbisti nelle fasi tanto di selezione delle *public issue* quanto di elaborazione delle relative *public policy*, e la (connessa) attribuzione ai rappresentanti di interessi particolari del ruolo di “consiglieri del principe” – ovvero di esperti della materia – da udire ogniqualvolta la decisione sottenda una valutazione tecnica di alternative, in astratto, ugualmente praticabili¹⁵. A livello regionale, invece, la necessità di coinvolgere i portatori di interessi particolari nei processi decisionali è stata maggiormente avvertita, presumibilmente per effetto dell'attivismo politico delle associazioni civiche sorte al fine di perorare i bisogni comuni di natura locale, anche scavalcando l'ordinario circuito della negoziazione partitica¹⁶. Ed infatti, scorrendo la più recente legislazione regionale, è possibile scorgere alcuni denominatori comuni che caratterizzano ed interconnettono tutti i relativi provvedimenti regionali, fra cui: l'accreditamento dei «gruppi di interesse presenti nella società», inteso quale strumento funzionale ad assicurare sia la «trasparenza dell'attività politica e amministrativa» sia la «garanzia di accesso e di partecipazione per un

¹⁵ Cfr. [A.C. 983 del 10 marzo 2023](#), di iniziativa parlamentare (i.e. Deputate, On.li De Monte e Pastorella): (estratti dall'art. 1 del d.d.l., co. 1 e 2 (corsivi aggiunti)). Tale iniziativa è stata preceduta dalla deliberazione, da parte della medesima Commissione, dello «svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza di interessi» – previa nomina di un Comitato di esperte ed esperti – oggetto della quale sarebbe stato l'approfondimento di quattro aree tematiche, ovvero sia «l'ambito soggettivo della normativa in materia sia con riferimento all'individuazione del “decisore pubblico” sia con riferimento all'individuazione del “soggetto portatore di interessi”; le diverse modalità di regolazione del fenomeno; l'individuazione dell'autorità di vigilanza; l'apparato sanzionatorio da prevedere per la violazione della [relativa] normativa» (cfr. estratti dal [Dossier n. 25 del 23 marzo 2023](#), “Disciplina della rappresentanza di interessi”, Camera dei deputati, XIX legislatura; e [i resoconti delle audizioni](#)).

¹⁶ Si innestano, sul punto, le considerazioni di chi – in dottrina – ha sostenuto che «la dimensione locale sia venuta assumendo la forma di un vero e proprio “laboratorio”, all'interno del quale la maggiore e sempre più diffusa modalità di raccordo tra cittadini organizzati e istituzioni pubbliche si presta a meglio valutare tutti i vantaggi della partecipazione, anche a sostegno delle decisioni di vertice, sorrette da una spinta periferica necessitante di un quadro chiaro e lineare di norme di carattere generale» (cfr. M. DURANTE, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano. Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni*, in [Diritti regionali](#), 3/2017, 216; e R. MEDDA, *La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul lobbying?*, in [Le istituzioni del federalismo](#), 3-4/2018).

numero sempre maggiore di soggetti»¹⁷; la istituzione – al predetto fine – di un elenco (o “registro”) in cui devono appunto iscriversi coloro che «intendono svolgere l’attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici», purché rispondano ai requisiti legalmente previsti per la registrazione¹⁸; la tipologia di effetti giuridici conseguenti all’accreditamento, di cui dunque beneficiano i rappresentanti di interessi “registrati”¹⁹. Pertanto – coagulando le scarse indicazioni ricavabili dalla normativa statale e quelle, invece sensibilmente più dettagliate, deducibili da quella regionale italiana – è possibile formulare una osservazione di carattere generale: l’accreditamento dei rappresentanti di interessi mediante la loro (volontaria) iscrizione in un “pubblico registro” non soltanto costituisce il

¹⁷ Cfr. letteralmente art. 1, l. r. Toscana n. 5/2002; ma – in termini pressoché identici – cfr. anche art. 1, l. r. Molise n. 24/2004, ed art. 1, l. r. Abruzzo n. 61/2010. Finalità che – nei più recenti provvedimenti legislativi – sono poi state arricchite da una più precisa definizione della nozione sia di “rappresentanza di interessi” (cfr. «ogni attività [...] svolta nei confronti dei decisori pubblici attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi [o] qualsiasi altra forma di iniziativa o comunicazione orale o scritta [...] tramite la quale vengono perseguiti interessi leciti propri o di terzi, anche di rilevanza non generale e di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, di avviarne dei nuovi ovvero di inibirne l’avvio») sia di “gruppi di interesse” (cfr. «le associazioni e le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con finalità temporanee, i gruppi, le società e le persone giuridiche in genere, portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica»); così l’art. 2, l. r. Calabria n. 4/2016, ed in termini affatto dissimili l’art. 2, l. r. Lombardia n. 17/2016.

¹⁸ L’accreditamento è solitamente effettuato presso il Consiglio regionale: cfr. art. 2, l. r. Toscana n. 5/2002; art. 2, l. r. Molise n. 24/2004; art. 3, l. r. Abruzzo n. 61/2010; ed art. 3, l. r. Lombardia n. 17/2016. La l. r. Calabria n. 4/2016 prevede, invece, due distinte sezioni dell’unico “Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari” gestite, rispettivamente, una dalla Presidenza della Giunta regionale ed una dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (cfr. art. 3). A titolo meramente esemplificativo si riportano – di seguito – i requisiti fissati ex art. 4, l. r. Lombardia n. 17/2016: «ai fini dell’accreditamento, i rappresentanti di interessi devono fornire le seguenti informazioni [...] a) in caso di persone fisiche, i propri dati anagrafici e il domicilio; b) se l’attività di rappresentanza d’interessi è svolta da un soggetto giuridico diverso da una persona fisica, la denominazione e la sede, nonché i dati anagrafici delle persone che in maniera stabile e costante svolgono per loro conto tale attività; c) i dati identificativi del portatore di interessi per conto del quale è svolta l’attività di relazioni istituzionali; d) la descrizione dell’attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere, nonché i potenziali destinatari dell’attività di relazioni istituzionali»; oltre alla identificazione del lobbista, del suo cliente e degli specifici contenuti della *lobbying activity*, in alcuni casi è altresì previsto il possesso di ulteriori requisiti “soggettivi” in capo al rappresentante di interessi: non avere riportato condanne per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l’amministrazione della giustizia, l’ordine pubblico, l’incolumità pubblica, l’economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona; non essere mai stato interdetto dai pubblici uffici; non essere stato dichiarato fallito; non avere ricoperto la carica di consigliere o assessore regionale (c.d. “divieto di *revolving doors*”); non avere ricevuto interdittive antimafia (cfr. art. 4, l. r. Calabria n. 4/2016; similmente art. 5, l. r. Lombardia n. 17/2016 ed art. 4, l. r. Abruzzo n. 61/2010)..

¹⁹ Cfr. art. 8 della l. r. Lombardia 17/2016 (i.e. “diritti dei soggetti accreditati presso il Consiglio regionale”): «il rappresentante di interessi accreditato presso il Consiglio regionale ha facoltà di presentare ai decisori pubblici richieste di incontro, proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte, documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all’interesse rappresentato [nonché] di accedere alle sedi istituzionali del Consiglio regionale [ed] acquisire documenti relativi ai processi decisionali». Non diversamente, cfr. l’art. 5 della l. r. Calabria n. 4/2016, “Prerogative dei rappresentanti di interessi particolari”; gli artt. 3 della l. r. Toscana n. 5/2002 e della l. r. Molise n. 24/2004, entrambi rubricati “Modalità di tutela dell’interesse”; nonché l’art. 5 della l. r. Abruzzo n. 61/2010, “Diritti dei rappresentanti di interessi particolari” (in argomento – volendo – si veda R. DI MARIA, *Le “lobby dei federalismi”: brevi considerazioni sulla organizzazione e sulla attività territoriale dei gruppi di pressione nel multilevel system of government*, in federalismi.it, 7/2018).



più diffuso modello di implementazione della *disclosure* nell'ambito del procedimento di *decision-making*, ma sembra viepiù essere espressione del formale e sostanziale riconoscimento dei "gruppi" quali legittimi interlocutori delle istituzioni di governo²⁰. Tale procedura consente infatti di tracciare tanto l'*oggetto* (i.e. gli interessi) quanto il *soggetto* (i.e. i gruppi di pressione) della interlocuzione politica, che coinvolge l'ente o la istituzione titolare del registro, al duplice risultato di assicurare la trasparenza del processo decisionale pubblico e – così – anche corroborare il connesso principio di responsabilità politica; nonché, viepiù, di alimentare la (auspicata) finalità di migliorare la qualità della decisione politica – relativamente alla selezione ed elaborazione delle *public policy* – grazie al patrimonio di conoscenze tecnico-specialistiche condivise dai rappresentanti di interesse con il decisore finale.

3. Come regolare il *lobbying* in Italia: ipotesi/proposte

La mancanza di una organica regolamentazione del *lobbying* – nei termini evidenziati *supra*, §2 – non ha comportato che i rappresentanti di interessi non abbiano comunque operato, in Italia, a livello anche istituzionale²¹.

Sintetizzando la tipologia e le finalità delle relazioni fra il *policy-maker* e le *lobby* – sì come occorse durante la c.d. "Prima Repubblica" – può anzi affermarsi che alcuni gruppi abbiano avuto un «ruolo fondamentale [...] nella fase di consolidamento del nuovo assetto democratico»; che le predette relazioni siano state prevalentemente caratterizzate da «rapporti di "clientela" e "parentela"»; che l'attività dei gruppi di interessi sia stata profondamente condizionata dalla loro subordinazione ai partiti politici, quali «veri *gatekeepers* del processo decisionale»; e che, conseguentemente, il sistema italiano si sia strutturato in senso "pluralista-oligopolista"²².

²⁰ Per una rassegna riepilogativa della normativa regionale, si rinvia a R. DE CARIA, *"Le mani sulla legge". Il lobbying fra free speech e democrazia*, Milano, 2017, 284 e ss.

²¹ Puntuale – sotto questo profilo – il riferimento fatto da M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci, Roma, 2012-2017, 93-94, alla risalente critica di Luigi Einaudi (cfr. L. EINAUDI, *Salviamo il Parlamento!*, in Id., *Il buongoverno: saggi di economia e politica, 1897-1954*, Laterza, Bari-Roma, 2004, 72) sulla presenza di gruppi di interesse «in azione nei confronti del Parlamento italiano» nonché sulla conseguente emergenza, ivi, di «interessi di natura privatistica», invece da emendare dalla sfera politica e dal connesso circuito decisionale istituzionale, perlomeno «secondo la concezione dello Stato liberale».

²² È la classificazione proposta da A. PRITONI, *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, 2017-2019, 19, ove l'Autore cita e rinvia ai saggi di L. MORLINO, *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Bologna, 1991; J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, trad. it., Milano, 1967; M. FERRANTE, *Transizione di Regime e interessi imprenditoriali in Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, n. 8/1998, 81 e ss.; e di L. LANZALACO, *Interest Groups in Italy: From Pressure Activity to Policy Networks*, in J. J. Richardson (eds.), *Pressure Groups*, Oxford, 1993, 113 e ss.

In particolare, proprio il “rapporto di clientela” – ossia la «trasmissione di informazioni rilevanti da parte dei gruppi [di interesse] alle strutture amministrative», in cambio della inclusione di tali gruppi «nel processo di implementazione delle [correlative] politiche» pubbliche – da un lato, ed il “rapporto di parentela” – ossia il collegamento «relativamente stretto e integrale tra certi gruppi di interesse associativi [...] e il partito politicamente dominante», in cui si è principalmente concretizzata la interazione *lobby*-partiti politici in Italia – d’altro lato, hanno originariamente configurato il modello italiano di rappresentanza politico-istituzionale degli interessi²³; modello nell’ambito del quale è apparsa però ondivaga la capacità delle *lobby* di incidere in modo effettivo sul processo di *policy-making*, perlomeno fino alla metà degli anni Novanta: infatti, aldilà del «riconoscimento di qualificazione ai rappresentanti di interessi ammessi alle pratiche concertative», a «tutti i rappresentanti degli “altri” gruppi [...] non restava altro da fare che esercitare la propria pressione per il tramite dei partiti politici»²⁴.

Pertanto, «sono [stati] i partiti e i loro rappresentanti sparsi nel territorio i veri (e unici) vettori delle istanze dei cittadini»²⁵. Sarebbe semmai stato il passaggio dalla Prima alla Seconda (e Terza) Repubblica che avrebbe reso il sistema italiano degli interessi più «denso» e più «diverso»: se infatti, nei primi quarant’anni della Repubblica, l’accesso delle *lobby* al decisore pubblico e la loro capacità di condizionamento del medesimo erano fortemente condizionati dal rapporto (di subordinazione) che ciascuna di esse intratteneva con il proprio partito politico di riferimento, la successiva «sparizione» dei partiti – o quantomeno, di quelli storici – ha determinato un “vuoto” che ha consentito «ad un numero crescente di gruppi di interesse di accedere al processo decisionale» e, quindi, di conseguire «un qualche obiettivo di *policy*», ancorché in un contesto «decisamente segmentato, frammentato, imprevedibile e [soprattutto] sregolato», vieppiù nell’ambito di un processo decisionale pubblico «coperto da un velo impenetrabile»²⁶.

²³ Cfr. M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 96, ed A. PRITONI, *Lobby d'Italia*, cit., 29, il quale – in particolare – descrive un sistema in cui le *lobby* erano «a diretto e continuativo accesso [...] in quanto collaterali ai maggiori partiti politici, a prescindere da quanto fossero legittime e/o rappresentative del proprio settore di *policy*»; ed in cui il rapporto fra *lobby* e partiti si basava su «una qualche forma di supporto elettorale» garantita dalle prime ai secondi, il che «in una società estremamente frammentata e complessa, dava origine a fenomeni di privatizzazione dell’apparato pubblico su basi particolaristiche e spartitorie scarsamente accettabili e, soprattutto, ancor meno funzionali dal punto di vista del benessere collettivo».

²⁴ La superiore analisi si deve a J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela*, cit. Secondo l’Autore statunitense è proprio nella clientela che si esemplificherebbe il «classico scambio tra *expertise* e influenza»; laddove il concetto di parentela – ovvero il fenomeno dell’apparentamento – tradurrebbe invece bene la situazione del sistema politico repubblicano italiano, lungamente caratterizzato dalla egemonia di un partito (i.e. la Democrazia cristiana) propenso tanto ad influenzare il processo decisionale ed amministrativo, quanto ad essere influenzato dalle *lobby* – in ragione del numero di voti da ciascuna ritenuto e, dunque, dal potenziale consenso elettorale che ognuna di esse avrebbe potuto garantire – al fine di condizionare la scelta e la implementazione delle politiche pubbliche.

²⁵ Così M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Bari-Roma, 2010, 34.

²⁶ Virgolettati tratti, in parte, da A. PRITONI, *Lobby d'Italia*, cit., 42-45.



Cosicché, in Italia, la crisi del principale e tradizionale canale di rappresentanza socio-politica (i.e. quello partitico) è stata controbilanciata dallo sviluppo della rappresentanza di interessi: una «supplenza funzionale» che le *lobby* hanno esercitato allorquando gli ordinari attori politico-istituzionali hanno sofferto della delegittimazione conseguente alla perdita della loro capacità di identificazione con la società – ovvero con specifici strati della stessa – nonché dei relativi addentellati ideologici: indipendentemente dalla corrente *lack of regulation*, anche in Italia le *lobby* siano una realtà sociale, politica ed economica²⁷.

L'obiettivo di una organica normativa italiana in materia di *lobbying* deve quindi essere la creazione di spazi, all'interno del processo decisionale, in cui i rappresentanti di interessi possano agire in forma preventiva e (tendenzialmente) trasparente, esercitando pressione sul decisore – sia politico sia amministrativo – perché questi si faccia promotore ed attuatore di una (scelta) politica piuttosto che di un'altra, evidenziandone i costi ed i benefici, non soltanto per la parte rappresentata ma per l'intera comunità: è infatti così che i rappresentanti di interesse potrebbero effettivamente fungere da "filtro umano" tra i cittadini organizzati e le formazioni sociali – che hanno un interesse da difendere – da un lato, ed il decisore pubblico – che ha bisogno di una grande quantità di informazioni per decidere in modo imparziale – d'altro lato²⁸.

In tal senso la *ratio* che dovrebbe seguire il Legislatore italiano è la "istituzionalizzazione" del ruolo dei rappresentanti di interessi nei circuiti decisionali, mediante la implementazione del principio di trasparenza; una coordinata che si suggerisce proprio in quanto funzionale a compensare le due cruciali carenze del sistema decisionale italiano, ossia – *in primis* – la inclusione e la valorizzazione delle competenze tecnico-scientifiche nel *decision-making process*, nonché – *in secundis* – la trasparenza e la regolarità delle modalità di *access/contact* con il *decision-maker*.

Com'è infatti stato recentemente osservato, con particolare riferimento al primo dei suddetti aspetti – «il sistema italiano dimostra [ancora] una lacuna a livello legislativo poiché "non integra l'indice della partecipazione *ex ante* della *expertise*" [e] perciò rappresenta un caso esemplare "di chiusura del potere legislativo» alla medesima²⁹. Quanto invece al secondo aspetto, appare congrua l'osservazione di chi ha individuato nel fenomeno della c.d. "concertazione" «[l']stituto tipico delle relazioni politico-industriali italiane», che

²⁷ A. PRITONI, *Lobby d'Italia*, cit., 45-46 e 88. Secondo M. MAZZONI, cit., 96, è il lobbista «colui che può, almeno in parte, compensare questo deficit».

²⁸ Spunti tratti da G. CORSO, *Regole e politiche pubbliche: il punto di vista dei destinatari*, in A. M. Sandulli (cur.), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, 181 e ss., in cui l'Autore si sofferma sulle reazioni dei gruppi rispetto alle decisioni del Legislatore, riprendendo in particolare due modelli diversi: il primo, nel quale le *policy* possono essere classificate in base al criterio di coercizione (cfr. T. J. Lowi, *La scienza delle politiche*, Bologna, 1999); il secondo, che si concentra sul criterio della concentrazione/diffusione dei benefici e dei costi generati dai vari provvedimenti (J. Q. Wilson, in AA.VV., *The Politics of Regulation*, New York, 1981).

²⁹ Cfr. A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, 179.

pertanto rappresenterebbe il “modo italiano” di tessere rapporti finalizzati a trasporre, in sede istituzionale, gli interessi maturati in ambito sociale, anche al di fuori delle «sedi classiche prefigurate dal modello costituzionale»; nonché di orientare il legislatore nella adozione dei conseguenti provvedimenti di regolazione dei medesimi interessi³⁰.

Sicché, il punto di congiunzione fra i suddetti profili pare essere proprio il principio di trasparenza: esso, infatti, rileva tanto in ordine ai criteri di selezione dei rappresentanti di interessi dotati di una particolare *expertise* – indi eventualmente chiamati a coadiuvare il Legislatore nella definizione di una normativa di natura tecnico-specialistica – quanto, ed a maggior ragione, in ordine allo svolgimento delle procedure di accesso e di contatto fra lobbisti e decisore pubblico-politico. Pertanto, tale principio dovrebbe rappresentare il parametro alla luce del quale non soltanto elaborare ma, anche, testare la efficacia della (auspicata) normativa italiana in materia nonché, vieppiù, dei relativi strumenti ivi previsti: il registro dei rappresentanti; i codici di condotta; l’agenda trasparente; il *legislative footprint*; le autorità o istituzioni di garanzia; etc.³¹.

In ogni caso, quali che siano i meccanismi procedurali e sostanziali materialmente scelti dal Legislatore e le relative (specifiche) finalità, si ritiene che il *focus* dell’impianto normativo debba appunto essere la implementazione della trasparenza, in quanto “metodo” funzionale a restituire valore (anche giuridico) al vincolo di responsabilità politica che lega la società civile alle Istituzioni repubblicane – nonché a migliorare la responsività di queste ultime – e, di conseguenza, altresì utile a consolidare il processo democratico sotto il duplice profilo: *deliberativo*, garantendo cioè la emersione dei contatti e degli accessi al decisore pubblico che – ad oggi – restano in larga parte sommersi; e *decisionale*, esplicitando cioè in base a quali criteri di valutazione siano state privilegiate determinate *issue* – e le correlative *public policy* – rispetto alle altre³². È infatti in termini metodologici che il principio di trasparenza

³⁰ Virgolettati tratti da R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”. *Il lobbying fra free speech e democrazia*, Milano, 2017, 258.

³¹ Come osserva G. SIRIANNI, *Etica della politica. Rappresentanza. Interessi. Alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli-Roma, 2008, 25, le principali linee di tendenza regolative in materia di “moralizzazione” del personale politico hanno avuto ad oggetto, in Europa e negli U.S.A.: l’ampliamento della responsabilità giuridica del personale politico, mediante la riduzione delle immunità; l’estensione del regime penalistico (cfr. il c.d. “traffico di influenza”); l’introduzione dell’obbligo di fornire e rendere pubblici dati personali sensibili, funzionali a rappresentare la correttezza dei comportamenti di parlamentari e governanti; l’introduzione di appositi codici etici; la limitazione all’accesso a cariche pubbliche (elettive e non) in ragione di regimi di incompatibilità e di conflitto di interessi. Strumenti che appunto condividono l’univoco indirizzo di consolidamento della trasparenza delle condotte soggettive, in correlazione all’esercizio di attività gravate dalla responsabilità dell’investitura politico-elettorale.

³² È evidente che la scelta di uno o più dei summenzionati strumenti non possa prescindere dallo specifico contesto socio-politico e culturale di ciascun Paese; e che ognuno di tali strumenti presenti non soltanto peculiarità proprie bensì, anche, specifiche interazioni con gli altri. Citando ancora una volta, sul punto, G. SIRIANNI, *Etica della politica*, cit., 42: «[l]e esperienze maturate nel periodo più recente in molti ordinamenti, tanto di *common law* quanto di *civil law*[,] evidenziano che la introduzione di codici etici, riferiti al personale politico deve essere accompagnata da particolari cautele, e solleva molti interrogativi: quali precetti possano



dovrebbe innervare l'intero sistema italiano di relazioni pubbliche-private, per contribuire alla definizione dei caratteri tipici della c.d. "*lobbying regulation*", ovvero sia di quell'ampio «"set" di regole, norme e quadri normativi che mirano a definire il modo in cui [tale] attività [...] viene svolta in uno specifico sistema politico, relativamente a un'ampia gamma di argomenti ed ambiti inerenti alla interazione tra i decisori politici da un lato e i gruppi di interesse e i lobbisti dall'altro»³³; e che dovrebbe indi interagire con le misure *supra* richiamate – tanto di diritto positivo, quanto consuetudinarie – al duplice fine di facilitare la partecipazione e l'accesso degli *stakeholder* al processo decisionale, nonché di consolidare sia la responsabilità pubblica sia la responsività dei decisori politici³⁴.

La "trasparenza", da un lato, ed il binomio "responsabilità-responsività", d'altro lato, sembrano così rispondere all'esigenza imposta dalla radicata crisi della democrazia italiana, la quale – com'è stato ben evidenziato in dottrina – ha «sollecitato *rimedi non tradizionali*, sovente indicati in un sistema di *governance* democratica capace di articolare in termini nuovi [il] rapporto tra pubblico e privato, e quindi il ruolo ed il *modus operandi* della rappresentanza (e della responsabilità) politica»³⁵; rimedi fra i quali si ritiene di poter annoverare anche una

essere inclusi nei codici, quali prescrizioni applicative possano essere demandate a regolamentazioni e manuali; quale procedimento e quale consultazione vadano impiegate per la formulazione e l'aggiornamento dei codici, delle regole e dei manuali; come inserire codici, regolamentazioni e manuali nel sistema delle fonti legali ed interne di ciascun corpo politico; la scelta degli organismi [...] ai quali demandare i compiti di vigilanza e sanzionatori; la individuazione delle possibili sanzioni»; dal che si desume come anche l'eventuale introduzione dei c.d. "*Code of Conduct*" implicherebbe scelte di natura "contestuale" o "ordinamentale": dal tipo di fonte del diritto – con le ovvie conseguenze a livello normativo – al rapporto fra i Codici e gli altri presidi di trasparenza e regolazione (registri, agende, etc.). Tanto considerato, si concorda però con il generale asserto per cui «antidoto ad ogni tipo di speculazione è la trasparenza che permette ai cittadini, all'opinione pubblica ed ai gruppi di interesse e di pressione di conoscere i meccanismi di deliberazione delle decisioni pubbliche, "i fattori che le hanno influenzate, nonché le risorse pubbliche a tal fine stanziare", e anche di attivare un processo di discussione, il più aperto possibile, sulla scelta operata dal legislatore» (così in F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2018, 600).

³³ Cfr. C. S. THOMAS, *Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences*, in *Parliamentary Affairs*, 51/1998, 512, per il quale «*the major value of lobby laws is in providing public information on who is lobbying whom. Public disclosure is the major element in all four types of regulations*» (n.b. il riferimento alle "quattro legislazioni" riguarda le leggi statunitensi sulla *lobby* per gli agenti stranieri nonché quelle a livello federale, statale e locale).

³⁴ Proprio sotto il profilo metodologico, si aderisce qui alla teoria proposta da T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari-Roma, 2021, ritenendo che la materia di cui si tratta (i.e. il *lobbying*) richieda esattamente una impostazione come quella descritta dall'Autore; e ciò, a partire dalla «presa di posizione sull'uomo e sulla sua capacità di essere responsabile», che ne costituisce il fondamento, nonché dalla constatazione per cui «i sistemi normativi altro non sono che *dispositivi di relazione* predisposti per evitare fraintendimenti e rendere congruenti le reciproche aspettative senza che nessuno ci perda e tutti ci guadagnino» (ivi, 89). In estrema sintesi, nella trama normativa che (auspicabilmente) dovrebbe definire le "regole italiane" della rappresentanza di interessi, dovrebbe rispecchiarsi quella interpretazione dell'agire giuridico inteso in termini né strettamente economico-individuali né etico-universali, bensì intersoggettivi: infatti «[i]l diritto è relazione [...] cioè disciplina complementare di contegni; tutela, e misura di interessi; imposizione, e misura, di obblighi»; sicché da tale trama dovrebbe appunto emergere «la relazione [...] e con essa la l'intersoggettività, la reciprocità tra diritti e doveri» (sempre ivi, 94).

³⁵ *Ex multis*, si è scelta l'osservazione di G. SIRIANNI, *Etica della politica*, cit., 61 (corsivi aggiunti).

legislazione – *recte, ut supra*, una “regolamentazione” – generale in materia di *lobbying*, appunto ispirata ed orientata dai predetti principi e capace di superare, infine, il prolungato e perdurante “patchwork normativo italiano”³⁶.

4. Conclusioni: il valore (giuridico e culturale) di un monito

Tornando brevemente, in sede di conclusioni, al contenuto della sentenza che ha offerto lo spunto per le superiori riflessioni, deve intanto rilevarsi che la questione sottoposta allo scrutinio della Corte riguardava l’asserita incostituzionalità dell’art. 1, c. 1, lett. e), l. 114/2024 (cfr. “Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale, all’Ordinamento giudiziario e al Codice dell’ordinamento militare), sostitutivo dell’art. 346-*bis* c.p. – che prevede il reato di “traffico di influenze illecite” – con riferimento agli artt. 11 e 117, c. 1, Cost., ed all’art. 12 della Convenzione di Strasburgo del 1999.

In particolare, il Giudice *a quo* dubitava della legittimità della summenzionata disposizione «perché avrebbe circoscritto la fattispecie incriminatrice a «un novero di condotte assai più limitate rispetto al “contenuto minimo”» previsto dalla Convenzione ed, in specie, «nella parte in cui, nel richiedere che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri d’ufficio costituente reato, non prevede, tra le possibili finalità della condotta, i fatti rientranti [n]ella ormai abrogata ipotesi di abuso di ufficio»³⁷. Pertanto, nella analisi della questione e in sede di motivazioni, la Corte si è soffermata tanto sulla origine quanto sulla evoluzione e sull’attuale tenore – nonché sull’impatto sistemico – della normativa, appunto al fine di rispondere compiutamente alla domanda oggetto del rinvio: accertare la compatibilità del requisito stabilito dal c. 2, art. 346 *bis* c.p. – ossia che l’atto che il pubblico ufficiale sia stato indotto a compiere costituisca «reato» in sé – con l’obbligo di incriminazione discendente dall’art. 12 della Convenzione³⁸.

In estrema sintesi – sebbene le argomentazioni siano alquanto articolate e la sentenza altrettanto lunga – la questione è dichiarata non fondata sul presupposto per cui «[l]a

³⁶ Parafrasando M. C. ANTONUCCI, *Il paradosso del lobbying in Italia*, cit., 61, ove si osserva: «il processo della mancata norma sul *lobbying* [è] solo una parte di una questione più ampia e complessa»; ed invero «[p]er realizzare una disciplina adatta a questa specificità culturale, sociale, politica, partitica, istituzionale dell’Italia e conseguire un modello *fit for purpose* o una *better regulation* del *lobbying*, sembra opportuno non limitarsi a considerare un sistema esclusivamente basato sul circuito prescrizioni-sanzioni, ma valutare un intervento più ampio, in grado di agire su diversi piani: incentivare lo sviluppo di modelli etici nelle comunità di professionisti; proporre sistemi regolativi basati sul *nudge* più che sulla mera applicazione delle regole; sollecitare un maggior numero di occasioni pubbliche di riflessione condivisa tra mondo istituzionale e portatori di interessi; diffondere, con il coinvolgimento del mondo dell’informazione, notizie relative anche alle buone pratiche della relazione tra gruppi ed esponenti delle istituzioni; promuovere la professionalizzazione dell’attività anche mediante percorsi di apprendimento, con il supporto delle agenzie di formazione» (ivi, 75).

³⁷ Cfr. Corte cost., [sent. n. 185 del 2025](#), punto n. 1.4 del *ritenuto in fatto*.

³⁸ [Ibidem](#), punto n. 3 del *considerato in diritto*.



descrizione della fattispecie di traffico di influenze contenuta nell'art. 12 della Convenzione *lascia significativi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali* quanto alla definizione del concetto di *"improper influence over the decision-making"* del pubblico agente, che il mediatore si impegna a esercitare in cambio del pagamento o della promessa di un compenso», sicché «il legislatore italiano del 2024 ha utilizzato tale discrezionalità tracciando i confini della fattispecie di traffico di influenze in senso indubbiamente restrittivo [ma] non incompatibile con l'obbligo discendente dall'art. 12 della Convenzione»³⁹.

Alla luce di tale premessa, se «la norma convenzionale lascia [...] ampio margine al legislatore nazionale per precisare e definire in che consista [l']*"improper influence"* che il mediatore si impegna a esercitare nei confronti del pubblico agente» allora «la scelta del legislatore del 2024 di definire direttamente il concetto di *"mediazione illecita"* [...] appare essa stessa coerente con il principio costituzionale di sufficiente precisione della legge penale, che vincola il legislatore italiano nella fase di trasposizione degli obblighi di criminalizzazione assunti in sede internazionale»; ciò – si noti – soprattutto «a fronte della persistente mancanza di una disciplina del lobbying, e dunque in assenza di una linea di demarcazione legislativa tra illegittime e legittime forme di intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzate a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui e imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore»⁴⁰.

Ed è appunto a valle di tale, ultima, puntualizzazione che la Consulta muove per formulare il monito richiamato *supra*, §1. Sotto questo profilo sono due i punti che si intendono evidenziare: *in primis*, il "valore" del suddetto monito – o "auspicio" – e, *in secundis*, le conseguenti e concrete prospettive di regolazione del fenomeno del *lobbying*.

Si utilizza qui l'espressione "sentenza monito" con cautela, poiché si dubita – in effetti – che quella in esame corrisponda alla relativa definizione manualistica: «[s]e la legge non è "ancora" incostituzionale, ma rischia di diventarlo, la Corte pronuncerà una *sentenza-monito* – talora detta pure, in modo immaginifico, *sentenza-decalogo* – rivolta essenzialmente al legislatore, di sicuro effetto politico-persuasivo»⁴¹: è infatti evidente che tale formula non descrive perfettamente il caso in esame, poiché il dispositivo è di (aperto) rigetto della questione laddove – invece – la caratteristica del "monito" sta appunto nella «minaccia più

³⁹ *Ibidem*, punto n. 5 del *considerato in diritto* (corsivi aggiunti). Ed infatti – si osserva *funditus*, punti nn. 5.3 e 5.5 del *considerato in diritto* – «[è] ben possibile [...] che lo strumento internazionale che stabilisca un obbligo di criminalizzazione utilizzi formulazioni ampie che, se trasposte meccanicamente nella legislazione penale del singolo Stato, darebbero luogo a una violazione del principio di legalità in materia penale. Spetterà in tal caso al legislatore nazionale configurare la legge incriminatrice nell'ordinamento interno in maniera tale da assicurarne la conformità agli scopi perseguiti dal trattato», vieppiù «[a] fronte di un dato convenzionale così vago, in cui l'unica indicazione ragionevolmente certa è quella relativa alla necessità di tenere fuori i fenomeni di (legittimo) lobbying dall'area dell'incriminazione [...] tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale, direttamente riconducibile all'art. 25, secondo comma, Cost.».

⁴⁰ Cfr. Corte cost., [sent. n. 185 del 2025](#), punto n. 5.5.5 del *considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

⁴¹ Così in A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 147.

o meno espressa che la Corte rivolge al legislatore, in caso di inerzia di questi, di intervenire nuovamente a dichiarare questa volta senz'altro incostituzionale la disposizione impugnata e per il momento "salvata"⁴².

Semmai – stanti le caratteristiche della sentenza 185 – sembra piuttosto ricadersi nella categoria delle «sentenze-“indirizzo”» o «“auspici”», identificate in dottrina alla stregua di «decisioni di mero “auspicio di revisione legislativa”, di carattere non vincolante»⁴³; sebbene ciò che la Corte auspica non è tanto (letteralmente) la “revisione” di una normativa esistente quanto, piuttosto, la approvazione di una normativa *ex novo*.

Qualcosa di simile – non casualmente, sempre in materia penale – è accaduto con la ordinanza 207 del 2018, inerente al (famigerato) c.d. “caso Cappato”, con cui la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sul contrasto fra l’art. 580 c.p., in materia di “istigazione al suicidio” e gli artt. 2, c. 1, 3, 13, 25, c. 2, e 27, c. 3, e 117 Cost., nonché 2 e 8 CEDU – rinviava all’udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle relative questioni di legittimità costituzionale, reputando «doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – *consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa*, così da evitare, per un verso, che [...] una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch’essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale»⁴⁴. Per quanto, in questo caso la Corte ha subordinato sospensione ed il contestuale rinvio del giudizio ad un (più che implicito) invito al Legislatore alla approvazione di una normativa *ex professo* finalmente destinata a regolare i c.d. “casi di fine vita”; laddove – nel caso in esame – la Corte invece sentenza, rigettando la questione, ed a margine della decisione medesima “auspica” poi un intervento legislativo in grado di chiarire i confini della (legittima e lecita) attività di *lobbying* e quindi scongiurare, *pro futuro*, la ricorrenza di simili dubbi regolatori in materia.

Sapendo già quale è stato il (non) seguito legislativo del monito-auspicio formulato in relazione al “caso Cappato” e quale è stato, invece, il suo seguito giurisprudenziale – senza

⁴² Cfr. E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 141. Precisano gli Autori che «[i]l ricorso ai moniti avviene per lo più nell’ipotesi in cui la Corte ritiene, per varie ragioni, di non poter giungere ad una decisione di incostituzionalità, ma ravvisa un forte disagio rispetto all’attuazione dei principi costituzionali, per cui conclude il giudizio con una decisione di infondatezza o di inammissibilità, ma rivolge, in motivazione, un invito al legislatore perché questi intervenga a regolare diversamente la materia e ad eliminare certe incongruenze presenti nella disciplina della stessa»; moniti che – si aggiunge – «possono essere più specifici e puntuali [...] altri invece maggiormente generali e blandi».

⁴³ A. Ruggeri e A. Spadaro, cit., 163.

⁴⁴ Cfr. Corte cost., [ord. n. 207 del 2018](#), punto n. 11 del *considerato in diritto* e dispositivo (corsivo aggiunto). Sulla vicenda la dottrina è davvero molto abbondante; pertanto, qui ci si limita a segnalare A. Ruggeri, [Venuto alla luce alla Consulta l’ircocervo costituzionale \(a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato\)](#), in questa [Rivista](#), *Studi 2018/III*, e Id., [Pilato alla Consulta: decide di non decidere, perlomeno per ora... \(a margine di un comunicato sul caso Cappato\)](#), in questa [Rivista](#), *Studi 2018/III*.



bisogno, quindi, di indugiare su altre fattispecie⁴⁵ – è lecito dubitare che l'intervento della Corte costituzionale possa costituire davvero l'occasione per colmare il vuoto normativo che caratterizza il fenomeno della rappresentanza istituzionale di interessi; e ciò, pur in considerazione della pendenza del d.d.l. 983/2023 – *ut supra*, §3, illustrata – che dovrebbe invece testimoniare l'attuale attivismo del Parlamento in materia.

Ci si è *aliunde* profusi, infatti, sulla analisi dei limiti sociali e culturali – prima che giuridici – che hanno storicamente frenato la politica dall'approvare una organica regolamentazione del *lobbying*; pertanto, v'è semmai da chiedersi se – *a latere* sia della sentenza in esame sia del menzionato d.d.l. – i predetti limiti siano stati davvero superati e se, quindi, il contesto socio-politico e giuridico italiano sia infine maturo per addivenire ad una disciplina condivisa, nei contenuti, con le moderne e liberali social-democrazie⁴⁶. Ed è chiaro che soltanto i fatti, nel prossimo futuro, potranno rispondere a tale domanda.

Piuttosto, ad oggi ci si barcamena fra due situazioni, reciprocamente indipendenti: da un lato, la commendevole attenzione e sensibilità mostrata nei confronti di un fenomeno fisiologicamente connesso alla funzionalità del sistema democratico – i.e. il *lobbying* – da parte di un organo – i.e. la Corte costituzionale – che ha recentemente integrato il proprio codice di procedura, prevedendo espressamente la figura del c.d. "*amicus curiae*" e valorizzando, così, il ruolo dei portatori di interessi (qualificati) finanche nel processo costituzionale⁴⁷; e, d'altro lato, la prossima decorrenza della XIX legislatura ed il concreto rischio, quindi, che la altrettanto commendevole iniziativa parlamentare – compendiata nel citato d.d.l. – cada nel dimenticatoio, eventualmente travolta da un cambio di maggioranza politica⁴⁸. Sicché anche questa volta – come già decine di volte, in passato – per la approvazione di una legge (generale) in materia di *lobbying* si dovranno dunque attendere "tempi migliori" (*sic!*).

⁴⁵ Ci si riferisce alla [sentenza n. 249 del 2019](#) della Corte costituzionale, per un commento alla quale – *ex multis* – si rinvia ad A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in [Giustizia Insieme](#), 27 novembre 2019.

⁴⁶ Ancorché – sia detto per inciso – passando per la (scomoda e inadeguata) "porta" del diritto penale. Sul punto, sia consentito il rinvio alle considerazioni licenziate in R. DI MARIA, *"In nome del popolo sovrano". Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, Milano, 2025.

⁴⁷ Con [delibera](#) dell'8 gennaio 2020, la Corte costituzionale ha operato una (ulteriore) revisione delle proprie Norme integrative, introducendo – tra l'altro – le previsioni di cui agli articoli 6 e 17, che oggi rispettivamente regolano la partecipazione dei c.d. "*Amici Curiae*" e degli "*Esperti*" al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi: cfr. "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" (per alcuni riferimenti in materia, cfr. L. PEDULLÀ, "*Amicus curiae*" ed "*esperti*" nella prassi del processo costituzionale: luci ed ombre, in [federalismi.it](#), 2/2023, 148 ss.

⁴⁸ Il d.d.l. n. 983/2023 – poiché presentato da due Deputate, una della maggioranza ed una della opposizione – sembra trasferire l'idea che si tratti di una iniziativa bipartisan; a maggior ragione ritenuta la (commendevole) iniziativa del Presidente della I Commissione – Affari costituzionali, di istituire il Comitato di esperti, conferendo alla attività di indirizzo legislativo parlamentare natura eminentemente "tecnica". V'è dunque l'auspicio che tale iniziativa non si disperda, allorquando alla fine della corrente Legislatura dovesse seguire un cambio di maggioranza politica.