

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

PIER LUIGI PETRILLO

**DEMOCRAZIE E GRUPPI DI PRESSIONE.
UN QUADRO COMPARATO**

16 GIUGNO 2020



Pier Luigi Petrillo Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato

SOMMARIO: 1. Democrazia e *lobbying*. – 2. Quale disciplina per il fenomeno lobbistico? – 3. La regolamentazione-trasparenza. – 4. La regolamentazione-partecipazione. – 5. La regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico. – 6. Regolamentazione del *lobbying* e forma di governo.

1. Democrazia e *lobbying*.

Laddove c'è democrazia, c'è *lobby*. Potremmo riassumere con questa semplificata frase un concetto articolato più volte ribadito in diverse occasioni scientifiche [Petrillo, 2019] secondo cui la natura democratica di un sistema di governo o di un regime politico comporta necessariamente la presenza e l'azione di gruppi di persone che, accomunate da un medesimo interesse, esercitano pressione sulle autorità politiche al fine di trarre un vantaggio diretto o evitare uno svantaggio. In altri termini, nei sistemi democratici, in cui il pluralismo è elemento indefettibile, l'attività di *lobbying* non solo appare legittima ma è essa stessa indice di democraticità del sistema. Non a caso in quegli ordinamenti tradizionalmente classificati come non democratici, non vi è alcuno spazio per il *lobbying* né alcuna possibilità di azione per i gruppi di pressione.

Questo dato di fatto pone, tuttavia, una serie di questioni al fine di evitare che una azione legittima (il *lobbying*, appunto), esercitata in modo illecito, finisca per inficiare il processo decisionale e distorcere la finalità ultima dell'azione pubblica ovvero l'interesse generale. Vi è infatti da ricordare come compito primario dell'Autorità politica, di ogni ordine e grado, in un sistema democratico, è quello di assicurare il soddisfacimento degli interessi collettivi assumendo decisioni nell'interesse generale. Quest'ultimo, tuttavia, non è il frutto di una elaborazione solitaria del decisore pubblico o l'esito di una riflessione teorica e solipsistica; bensì deriva da una contrapposizione tra interessi particolari dinanzi ai quali il decisore pubblico è chiamato a svolgere una funzione di mediazione e di sintesi. L'interesse generale non è qualcosa che cala dall'alto e di cui il decisore è portatore universale; esso è l'esito di un processo (il processo decisionale, appunto) in cui una serie di parti (portatrici di interessi particolari) devono avere il diritto di presentare la propria posizione, ad armi pari e secondo rigorose norme di trasparenza, consentendo così al decisore pubblico di elaborare la scelta finale nell'interesse della collettività assumendosi ogni responsabilità per la propria azione.

L'influenza sulle decisioni pubbliche da parte di interessi organizzati estranei alla dinamica della rappresentanza politica rappresenta un fenomeno tipico dei sistemi liberal-democratici [Amato 2006, 59-60; Pinelli 2006, 38 e 48] ed appare essere strettamente legato allo sviluppo della democrazia stessa [de Vergottini 2007, 339]. Non a caso, laddove talune libertà fondamentali sono negate – quali ad esempio la libertà di associazione, quella di manifestazione del pensiero, quelle politiche – il *lobbying* è proibito e considerato un reato [Petrillo 2015, 565-618].

Pur senza voler aderire alle teorie economiche che definiscono la democrazia in termini «mercantili» secondo cui i politici sono degli imprenditori che si disputano il consenso degli elettori [Schumpeter 1961, 230], non può non sottolinearsi come la democrazia rappresentativa, per essere tale, necessiti di un dialogo continuo e costante, aperto e trasparente, tra decisore e gruppi di pressione, ed è naturale ed auspicabile che tale rapporto non si esaurisca in occasione del finanziamento da parte dei privati delle campagne elettorali. L'aspetto critico, dunque, non risiede nella natura negoziata dell'atto conseguente al processo decisionale pubblico, ma nel metodo con cui si arriva a tale atto, nello strumento utilizzato per conseguire questa finalità, e, infine, nel *modo* in cui i vari interessi – composti, scomposti, ricomposti – sono sintetizzati nella decisione finale. È proprio in questo «modo», in questo «processo», che si cela il rischio-corrruzione che, tuttavia, non è legato né dovuto all'azione di *lobbying* in se stessa ma all'assenza di trasparenza che connota la maggior parte dei processi decisionali e all'elevata probabilità che, ad intervenire nel processo

decisionale, non siano tutti i portatori di interesse ma solo i «clienti e parenti» – per usare le note parole di un politologo statunitense [La Palombara 1967].

Emerge fin da subito, quindi, la necessità che in un ordinamento democratico l'attività di *lobbying* sia regolamentata, al pari di qualsiasi altra attività legittima, così da consentire a tutti i portatori di interessi di intervenire nel processo decisionale, a tutti i cittadini di conoscere quali soggetti sono intervenuti, e a tutti i decisori pubblici di avere le informazioni necessarie per assumere la decisione.

Si tratta, quindi, di comprendere quali regole e per quali obiettivi sono state introdotte dagli ordinamenti democratici al fine di disciplinare il fenomeno lobbistico.

In Italia il rapporto tra lobbisti e decisori pubblici è avvolto da una quasi totale oscurità per una serie di motivi riconducibili, sinteticamente, al ruolo pressoché monopolistico dei partiti politici nell'intermediazione tra società e Stato, alla natura del tessuto economico-sociale caratterizzato da piccole e medie imprese, al basso livello di cittadinanza attiva e, certamente, al «mito» dell'interesse pubblico di derivazione francese che solo negli ultimi vent'anni sembra in via di superamento.

D'altronde, come pure altrove è stato ampiamente evidenziato in altre sedi [Petrillo 2012, 179-227], anche la dottrina italiana più autorevole ha percepito i gruppi di pressione come qualcosa da tenere al di fuori delle sedi pubbliche decisionali per preservarne la «purezza», in quanto «malattia dell'ordinamento rappresentativo, male da combattere e da eliminare» [Esposito 1958, 201; Rescigno P. 1959; Zagrebelsky 1994, 83 e 102]. Si tratta, tuttavia, di posizione ormai isolate e che scontavano una visione «giacobina» del processo decisionale fondata sull'idea che il decisore, in quanto tale, sappia - ancora prima di decidere - cosa sia l'interesse generale e possa, di conseguenza, decidere senza alcun confronto con i destinatari della decisione.

Tale visione non appare più sostenibile nel tempo presente quando ormai risulta assodato il fatto che chiunque sia chiamato ad assumere una qualche decisione di rilevanza pubblica debba necessariamente, da un lato, acquisire informazioni – specialmente di natura tecnica – da chi opera nel settore oggetto di regolazione e, dall'altro, verificare preventivamente l'impatto della decisione sui suoi destinatari naturali, così da evitare effetti non voluti. Quest'ultimo approccio, che si basa su una visione «anglosassone» del processo parlamentare, declina quei principi fondamentali prima richiamati e presenti in tutte le Costituzioni democratiche del mondo, configurando il fenomeno lobbistico come uno degli strumenti attraverso cui si esercita la sovranità popolare [Petrillo 2017, 283-305].

Tuttavia, tale visione democratica del *lobbying* trova ragione di esistere solo in presenza di norme che assicurino la trasparenza del processo decisionale e la parità di accesso al decisore pubblico. In altri termini, quei principi costituzionali su cui si fonda il *lobbying* devono essere contemperati con altri principi costituzionali quali il buon andamento della pubblica amministrazione, l'imparzialità del decisore pubblico, la pubblicità dei processi decisionali, l'uguaglianza dei diversi portatori di interessi.

L'assenza di norme volte a contemperare questi identici valori finisce per determinare la c.d. «cattura dell'interesse pubblico» da parte del lobbista, con un evidente sviamento dell'azione del titolare di una funzione pubblica. È tale carenza normativa a far percepire il *lobbying*, e non solo agli occhi dell'opinione pubblica, nella sua dimensione patologica ovvero come azione rivolta non ad influenzare il decisore pubblico ma a sviarlo nei suoi doveri d'ufficio, a trarlo in inganno, a confonderlo, finanche a corromperlo [Carloni 2017, 371].

Il legislatore italiano, come ora si vedrà, ha reagito a tale carenza esclusivamente secondo una modalità difensiva. In altri termini, anziché regolare positivamente il fenomeno lobbistico quale espressione del pluralismo sociale, è intervenuto per punire l'influenza illecita (salvo dimenticarsi di definire in cosa consista quella lecita) e per introdurre, nei piani nazionali anticorruzione, specifiche disposizioni sul *lobbying*.

Con riferimento al primo profilo – lo si accenna appena – appare assurda l'introduzione, nel codice penale, di un reato, quello di «traffico di influenze illecite» volto a colpire un

comportamento indefinito [Lucibello 2013, 274 e 291; Cingari 2015, 479; Mongillo 2012]. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 346-*bis* del Codice Penale, introdotto dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", secondo cui chiunque, al di fuori dei casi della corruzione e della concussione, «sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale» [Andreazza 2013, 91; Scaroina 2016, 811; Severino 2013, 10; Veneziani 2016, 1293; Rizzo 2017, 166; Bonini 2012, 2694; Dolcini, Viganò 2012, 232; Gioia 2013, 283; Maiello 2013, 419; Cingari 2017, 176]. Si tratta di una previsione normativa che, nell'assenza di una regolamentazione positiva del fenomeno lobbistico, fatica ad essere applicata e, laddove applicata, suscita molteplici perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale [Petrillo, Honorati 2015; Romano 2015, 131; Mongillo 2016, 89].

Con riferimento al secondo punto, a riprova del fatto che per il Legislatore – come per il comune cittadino – il *lobbying* sia un fenomeno intimamente connesso alla corruzione, si consideri l'aggiornamento al Piano nazionale anticorruzione licenziato dall'ANAC nel 2015 laddove si invitano le amministrazioni pubbliche a considerare, come fattori connessi al rischio-corruttivo, «le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni» [Merloni 2013, 4; 2016]. Nell'assenza di una disciplina organica del *lobbying*, non risulta che vi siano amministrazioni che abbiano dato seguito a questa previsione salvo il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali che, nel 2012, ha istituito un registro dei portatori di interesse cui sono tenuti ad iscriversi coloro che intendono intervenire nel processo decisionale di competenza di quella Amministrazione [Petrillo 2010, 241].

2. Quale disciplina per il fenomeno lobbistico?

Se le premesse fin qui svolte sono fondate, emerge chiaramente come la questione di fondo sia individuare il quadro giuridico che definisca la relazione tra i decisori pubblici e i gruppi di pressione al fine di evitare fenomeni patologici quali la corruzione. In un contesto così ridefinito, si pone, dunque, la necessità di adottare le opportune garanzie giuridiche affinché i gruppi di pressione possano partecipare al processo politico in modo egualitario e trasparente. È l'assenza di parità di accesso al decisore pubblico ovvero di disposizioni che rendano trasparente la relazione lobbistica ad essere, infatti, la prima causa di corruzione: nel silenzio dell'ordinamento giuridico (o, peggio, come si vedrà, nella confusione normativa), il lobbista o l'aspirante tale rischia, per poter accedere al decisore pubblico in un contesto s-regolato, di dover ricorrere a strumenti anche (solo potenzialmente) illeciti pur di ottenere l'incontro sperato. Proprio per evitare questa sorta di induzione a corrompere, taluni ordinamenti hanno adottato una regolazione in positivo della relazione lobbistica.

Si tratta ora, quindi, di comprendere quale possa essere il quadro regolatorio di tale relazione: per farlo è opportuno procedere seguendo due linee direttrici. In primo luogo, è necessario verificare l'eventuale vigenza di norme che, ad esempio, impediscano ai gruppi di pressione economicamente più rilevanti di accedere con maggiore facilità al decisore pubblico, magari sfruttando rapporti di clientela o di parentela; in secondo luogo è opportuno indagare sull'esistenza di regole che impongano al decisore di assumersi pubblicamente la responsabilità delle scelte compiute secondo rigidi meccanismi di trasparenza (in inglese si direbbe *accountability*).

L'analisi comparata evidenzia la risposta di diverse democrazie, dall'Europa al Nord America, dall'America Latina all'Oceania, al fenomeno lobbistico [cfr. OCSE, *Lobbyists, Governments and*

Public Trust, Vol. 3, Paris 2014]. La “risposta”, in termini giuridici, di ciascuno degli ordinamenti considerati è stata differente, seppure basata su una simile strumentazione giuridica.

3. La regolamentazione-trasparenza.

Il primo modello di regolamentazione del fenomeno lobbistico può essere definito *regolamentazione-trasparenza*. Le norme che rappresentano tale modello sono finalizzate a garantire la trasparenza del processo decisionale anche attraverso la previsione di un albo pubblico cui i lobbisti sono tenuti ad iscriversi, e la pubblicazione degli interessi rappresentati più o meno direttamente dai decisori pubblici.

Esaminando, seppur sommariamente, in un’ottica comparata gli ordinamenti del Canada, della Gran Bretagna, della Francia, di Israele e dell’Australia, è così possibile individuare alcuni elementi comuni che caratterizzano tale modello.

In primo luogo, con riferimento alle norme dirette a regolamentare l’attività di *lobbying*, troviamo in questi ordinamenti, seppur con sfumature molto diverse tra loro, la previsione dell’obbligo – per chi esercita tale attività – di iscriversi in registri o elenchi pubblici. Al riguardo si può citare quanto previsto in Gran Bretagna dal *Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* del 2014, approvato dal Parlamento britannico il 28 gennaio 2014 ed entrato in vigore il 1° marzo 2014. L’articolo 1 della legge espressamente dispone che i «*consultant lobbyists*», ovvero coloro che fanno *lobbying* per conto terzi, devono iscriversi in un registro pubblico, indicando i propri riferimenti e quelli del proprio cliente, nonché i pagamenti ricevuti (articoli 4, 5, 6 e allegato 1 della legge). Il registro, che deve essere aggiornato ogni tre mesi da parte del lobbista, è tenuto presso una autorità indipendente appositamente costituita, il *Registrar of Consultant Lobbyists* il quale, oltre a vigilare sulla correttezza delle informazioni, può comminare sanzioni (pecuniarie ed amministrative) nel caso in cui siano violati gli obblighi di legge.

In realtà, in Gran Bretagna, ben prima della legge del 2014, l’*UK Public Affairs Council* (UKPAC), un organismo che riunisce le tre principali organizzazioni rappresentative del settore lobbistico, aveva già introdotto un elenco pubblico ad iscrizione volontaria, in cui sostanzialmente si erano registrate tutte le *lobbies* al fine di evitare una perdita di credibilità (va tenuto presente che, in un ordinamento come quello britannico, la reputazione è una cartina di tornasole essenziale per le professioni che hanno a che fare con l’interesse pubblico e la vita delle istituzioni).

Identico meccanismo lo ritroviamo, da diversi anni, in Israele, in Australia e in Canada dove, fin dal 1989, con il *Lobbyists Registration Act (LRA)*, vi è l’obbligo per i lobbisti di iscriversi in un Albo pubblico indicando tutti i propri dati, la finalità della propria azione, le fonti di finanziamento e di redigere una relazione annuale sull’attività svolta [Petrillo 2012, 91].

In Francia tale strumento giuridico è stato introdotto solo a livello di Assemblea nazionale e di Senato, a partire dal 2009, quando le due Istituzioni, riconoscendo il fondamentale ruolo delle *lobbies* nel processo normativo, hanno istituito un registro pubblico cui sono tenuti ad iscriversi «coloro che fanno *lobbying*» (Assemblée Nationale, *Arrêt du 2 juillet 2009 modifiant l’article 26*; Sénate, *Arrêté du 7 octobre 2009 e Arrêté (de Questure) n° 2010-1258 du 1er décembre 2010n. 2010-1258 1er décembre 2010*). In realtà, l’iscrizione non è obbligatoria ma i soggetti che si iscrivono hanno diritto di accedere e di circolare nelle sedi delle due Camere e possono visionare in anteprima la documentazione parlamentare (ed in special modo il fascicolo degli emendamenti). Al tempo stesso, è fatto loro divieto di cedere la documentazione a titolo oneroso, di ottenere informazioni con mezzi fraudolenti, di fornire informazioni parziali, erronee o inesatte, di svolgere all’interno del Parlamento attività commerciale o pubblicitaria.

In secondo luogo, per ciò che concerne i decisori pubblici, in questi ordinamenti sono state introdotte norme che impongono anche a costoro di indicare, puntualmente e periodicamente, non

soltanto i redditi da loro percepiti a qualsiasi titolo, ma ogni interesse, anche culturale o sociale, di cui sono *comunque* portatori.

Emblematico al riguardo è l'ordinamento britannico. Dal 1996 i *Codes of Conduct* della Camera dei Comuni e, dal 2009, l'equivalente per i Lords, la cui applicazione è assicurata dal *Parliamentary Commissioner for Standards*, riprendendo le regole di comportamento vigenti a Westminster fin dal 1830, ha istituito 4 registri pubblici: il registro degli interessi dei parlamentari; il registro degli interessi degli assistenti e dei collaboratori dei parlamentari; il registro degli interessi dei giornalisti parlamentari; il registro degli interessi degli «intergruppi parlamentari» (*all-party groups*).

Nel registro degli interessi dei parlamentari, i decisori politici devono dichiarare, all'inizio di ogni legislatura, se hanno incarichi remunerati in società pubbliche o private, se svolgono altre professioni, se hanno ottenuto, in campagna elettorale, sponsorizzazioni da privati, se hanno ricevuto regali o vantaggi economici di una certa rilevanza (per prassi superiore alle 1.000 sterline annue), se sono titolari di pacchetti azionari, obbligazioni o altri investimenti, se posseggono terreni o immobili sul suolo britannico o all'estero, se partecipano ad associazioni culturali, benefiche, no profit o altro.

Accanto a questo registro, è di notevole interesse l'obbligo previsto per gli *all-party groups* di essere trasparenti. Si tratta di gruppi costituiti da parlamentari di diversi schieramenti politici (i c.d. *All-Party Parliamentary Group*) ovvero da questi e da soggetti estranei alle Camere (i c.d. *Associate Parliamentary Group*) uniti da un comune obiettivo o una comune posizione da sostenere (si parla in tal caso di «*subjects groups*») o da un comune interesse verso un singolo paese estero (c.d. «*country groups*»). Tali intergruppi sono diventati, in pratica, lo strumento principale di rappresentanza degli interessi da parte delle *lobby* che, in tal modo, aggregano parlamentari di schieramenti differenti al fine di sostenere il proprio interesse, talvolta anche partecipandovi personalmente.

Senz'altro meno stringente rispetto a quella britannica, ma con le medesime finalità di trasparenza, si presenta la regolamentazione adottata il 17 maggio 2012 dal governo francese con la *Charte de déontologie des membres du Gouvernement*. Questo documento contiene un vero e proprio codice etico articolato in una premessa e cinque principi a cui devono ispirarsi i membri del governo. Il secondo paragrafo della *Charte* dispone che i membri del governo ascoltino costantemente gli *stakeholders*, anche attraverso specifiche consultazioni di cui si dovrà dare atto nei preamboli dei disegni di legge.

Al tempo stesso i membri del governo sono obbligati a rendere pubblici gli interessi economici di cui sono portatori, pubblicandoli su un sito *web* della Presidenza. Secondo quanto previsto dalla Carta, è poi fatto divieto ai ministri di accettare qualsiasi invito che possa avere un valore economico (ad esempio un soggiorno in un albergo o il biglietto di una partita di calcio), dovendo restituire allo Stato qualsiasi dono, anche di cortesia, superiore ai 150 euro ricevuto nel corso del mandato.

Molto simili a quella britannica sono invece sia la normativa canadese (il *Federal Accountability Act* 2006), sia quella australiana, quest'ultima adottata nel 2007 quando il Governo, dopo aver svolto un'opera di semplificazione normativa e aver abrogato la previgente legislazione in materia di *lobbying*, ha introdotto, con propri decreti, il *Lobbying Code of Conduct*.

In base alle regole sancite dal *Code of Conduct* australiano per i decisori pubblici vi è l'obbligo, non solo di indicare le varie informazioni richieste nei diversi registri, ma anche di elaborare un rapporto dettagliato all'Autorità di controllo ogni qualvolta vengano a conoscenza di una violazione del Codice di Condotta. Per i lobbisti il decreto prevede l'obbligo di: a) trasmettere tutti gli aggiornamenti dei dati (forniti per la registrazione) non appena possibile e, comunque, non oltre 10 giorni lavorativi da quando sono intervenute le modifiche; b) trasmettere alla Segreteria del Gabinetto del Primo Ministro, entro 10 giorni lavorativi dal 31 gennaio di ogni anno, conferma dell'aggiornamento dei dati forniti; c) evitare ogni condotta disonesta o illegale; d) chiarire, in occasione del primo contatto con un rappresentante del Governo, chi sono, se sono o meno iscritti al Registro e specificare il nome dei loro clienti e la natura degli interessi che rappresentano; e) tenere

strettamente separati dai loro doveri come lobbisti qualsiasi coinvolgimento personale nei confronti di una parte politica; f) non presentare richieste fuorvianti, esagerate o stravaganti o comunque non rappresentare scorrettamente la natura o le motivazioni dell'incontro voluto con le parti politiche [Cook, Walsh, Harwood 2009, 123].

Lo scopo di questa variegata regolamentazione è quello di rendere il luogo della decisione trasparente, come avesse pareti di vetro: il cittadino, al pari del portatore di interessi particolari, ha diritto a guardare cosa accade dentro la stanza e ad ascoltare la discussione, ma resta fuori dal luogo, non partecipa al processo se non quando il decisore esce dalla stanza e, sempre pubblicamente, si confronta con l'interessato. Ciò, è evidente, presuppone – perché il sistema funzioni – una cittadinanza attiva e consapevole.

4. La regolamentazione-partecipazione.

Il secondo modello può essere definito *regolamentazione-partecipazione* ed è possibile ritrovare tali caratteristiche negli ordinamenti degli Stati Uniti d'America, dell'Austria, della Germania e, per certi versi, dell'Unione Europea [Sassi 2012, 88]. In tali contesti, l'ordinamento considera, come nel precedente modello, la trasparenza del processo decisionale un elemento indefettibile, ma, in aggiunta, si pone l'obiettivo di rendere i portatori di interessi particolari partecipi del processo decisionale.

Così ad esempio, a livello europeo, vige da tempo l'obbligo per i membri della Commissione e i membri del Parlamento di dichiarare gli interessi di cui sono portatori, mentre, dal 1° novembre 2014, la Commissione ha introdotto l'obbligo per i decisori pubblici di tenere anche un registro degli incontri avuti con i lobbisti: ci si riferisce alle decisioni della Commissione Europea C(2014)9048 e C(2014)9051 con cui è stato disposto l'obbligo, rispettivamente, per i direttori generali della Commissione e per i Commissari e i membri del loro staff, di fornire ogni utile informazione circa i «meetings» svolti con i portatori di interessi particolari.

Ugualmente in Austria la legge federale del 2012, in vigore dal 1° gennaio 2013, *Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz*, ha introdotto meccanismi di assoluta trasparenza per i decisori pubblici come per i lobbisti.

In questi ordinamenti, dunque, ritroviamo le medesime norme che caratterizzano i modelli di regolamentazione-trasparenza; in più, però, vi è la previsione di un vero e proprio diritto per i portatori di interessi a partecipare al processo decisionale.

Il diretto coinvolgimento delle *lobby* nel processo decisionale degli Stati Uniti d'America, ad esempio, trova il suo fondamento nella stessa Costituzione [Mortati 1973, 337; G. Amato 2006, 49], dove il Primo Emendamento riconosce «the right to petition» ovvero il diritto di ciascun cittadino a svolgere attività di pressione verso i decisori pubblici di ogni livello di governo. Ogni tentativo di limitare tale diritto è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Suprema: così fin dalle prime sentenze *United States v. Rumely*, 345 U.S., 41 (1953) e *United States vs. Harris*, 347 U.S., 612 (1954), per arrivare alla più recente *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010) del 22 gennaio 2010 [Di Maria 2013, 37; De Caria 2017, 39 e 48].

La conseguenza immediata di tale principio è stata, da un lato, la previsione nei regolamenti del Congresso del coinvolgimento dei gruppi di pressione fin dalla fase istruttoria dei provvedimenti, mediante specifiche *hearings* (che sarebbe decisamente sbagliato tradurre come «audizioni» all'italiana, svolgendosi in base a regole meno improntate alla discrezionalità del decisore di turno), e, dall'altro, la normativa «partecipata» sul finanziamento privato della politica. Senza volere, in questa sede, svolgere una disamina specifica del tema, basti considerare che lo strumento principale negli USA per finanziare la politica è il PAC ovvero il *Political Action Committee*. In sostanza, gruppi di cittadini e/o aziende e società private raccolgono fondi al fine di sostenere un certo interesse, costituendo un apposito PAC. Ad esempio, vi possono essere PAC per supportare l'ampliamento della spesa militare, o per vietare l'aborto in tutto il paese, o in favore di normative

restrittive sull'uso delle armi. Gli organizzatori del PAC hanno un certo periodo di tempo per raccogliere soldi a proprio favore; concluso questo periodo, comunicano alla *Federal Electoral Commission* (FEC), l'autorità indipendente chiamata a vigilare sulla politica, a quanto ammontano le risorse economiche raccolte e le "offrono" a tutti i decisori politici. Colui o coloro che accettano di sostenere quell'interesse, inserendolo tra i propri impegni di parlamentare o di governatore o di presidente, ottengono il finanziamento raccolto dal PAC. Ciò avviene in modo assolutamente trasparente: qualsiasi cittadino può collegarsi al sito web della FEC e visionare i PAC, gli interessi che rappresentano, le risorse che hanno raccolto, e i decisori pubblici che hanno accettato di fruire di quelle risorse economiche. Come appare evidente, negli USA i PACs sono così divenuti lo strumento attraverso il quale i gruppi di pressione determinano l'indirizzo politico fin dal momento elettorale.

Tale meccanismo, ad avviso della Corte Suprema, non può essere sottoposto a limiti, in quanto espressione diretta di quella libertà di manifestazione del pensiero su cui si fonda il Primo Emendamento (sentenza *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010) del 22 gennaio 2010).

Per certi versi, ritroviamo una medesima logica partecipativa nel contesto dell'Unione Europea laddove i Trattati espressamente prevedono il coinvolgimento dei portatori di interessi in ogni fase del procedimento istruttorio sia presso il Parlamento che presso la Commissione. Tra i principi fondanti l'Unione Europea, specialmente dopo il Trattato di Lisbona, vi è, infatti, quello della partecipazione aperta e trasparente da parte dei singoli cittadini e degli interessi organizzati ai processi decisionali. L'art. 11 del Trattato sull'Unione (TUE) esprime chiaramente tale principio, laddove si riconosce il diritto di cittadini e associazioni rappresentative di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni con i decisori europei. È compito di questi ultimi, dispone il paragrafo 2 dell'articolo 11, mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; spetta, inoltre, alla Commissione, «al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione», procedere ad ampie e costanti consultazioni delle parti interessate. L'articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), riprendendo l'articolo 255 del Trattato sulla Comunità europea, precisa ulteriormente che trasparenza e dialogo continuo e costante con cittadini e associazioni sono obblighi non solo della Commissione ma di tutti gli organi e gli organismi dell'Unione che devono «promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile». Con una base giuridica così chiara, la Commissione europea ha, da tempo, introdotto numerosi meccanismi di partecipazione sia nella fase precedente l'approvazione di una norma, sia nella fase di implementazione della stessa, che nella fase di verifica successiva dell'impatto della regolamentazione [Ferioli 2012, 91; Sassi 2012, 111; Petrillo 2013, 75].

In questi ordinamenti, dunque, il luogo della decisione è, usando la stessa metafora precedente, una stanza con le pareti di vetro in cui, però, i portatori di interesse hanno diritto di entrare e di sedere al tavolo della decisione. Di più, vi è anche l'obbligo, più o meno regolamentato, per il decisore di spiegare le ragioni della propria scelta e di evitare ogni possibile situazione di (potenziale) conflitto con i lobbisti. Questo è il modello statunitense ma anche quello del Parlamento europeo, dove i lobbisti registrati nell'apposito albo hanno diritto, come si è accennato, ad essere ascoltati dalle Commissioni nelle materie di loro interesse.

5. La regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico.

Accanto a questi due modelli, vi è una terza modalità di regolamentazione del fenomeno lobbistico che può essere definita come *regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico*. Tale modello (ovviamente negativo) è formulato sulla base del caso italiano ma caratterizza anche gli ordinamenti del Perù, dell'Argentina, del Messico e della Spagna.

Con riferimento all'esperienza italiana e spagnola il modello presenta tre caratteristiche: 1) l'assenza di una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico; 2) la vigenza nel *corpus* normativo di diverse disposizioni che, pur se non espressamente votate alla disciplina di tale fenomeno, prevedono tuttavia obblighi di trasparenza per i lobbisti e per i decisori pubblici e, in taluni casi, veri e propri diritti di partecipazione al processo decisionale per i lobbisti; 3) la disapplicazione di tali norme da parte delle stesse autorità che le hanno introdotte.

Quest'ultimo aspetto connota anche gli altri ordinamenti sopra citati: così, a titolo di esempio, e non essendo questa la sede per una disamina puntuale di tutte le normative considerate [Petrillo 2014, 421-461], si possono citare il caso peruviano e quello argentino.

In un contesto istituzionale caratterizzato da una forma di governo iper-presidenziale, il Perù è stato il primo paese dell'America Latina ad approvare una legge per regolamentare il *lobbying*. Emanata il 12 luglio 2003, la ley n. 28024/2003, *Ley que regula la gestion de intereses en la administracion publica* (ley de Lobby), ha la finalità di assicurare la trasparenza dell'azione dello Stato e di regolare la «gestione degli interessi» nell'amministrazione pubblica.

Come la dottrina ha evidenziato [Espinosa Saldana-Barrera 2009, 265; Pizzolo 2012, 168-169], a distanza di dieci anni dalla promulgazione della legge, buona parte della stessa è rimasta lettera morta. Dal 2004 al 2015 ci sono state solo venticinque registrazioni di lobbisti. Tra questi venticinque, solo uno ha aggiornato le informazioni ogni sei mesi. Nessun decisore pubblico ha informato dei contatti effettuati da gruppi di pressione e molti si rifiutano di firmare il registro del lobbista, evitando così di confermare l'avvenuto incontro. Il motivo di questo fallimento va rinvenuto, a giudizio di alcuni, nella complessità della legislazione: la volontà di regolamentare ogni singolo aspetto della vita pubblica, e l'introduzione di obblighi ampi e rilevanti di trasparenza per il decisore, sono considerati la causa principale della mancata attuazione della legge [Caldas, Pereira 2007, 26; Saul 2017].

Esito simile ha avuto la (parziale) regolamentazione argentina. Nel 1999 il Presidente della Repubblica dell'Argentina, Fernando de la Rúa Bruno, per contrastare numerosi fenomeni di corruzione, istituì un'Autorità nazionale anticorruzione. Due anni dopo, i numerosi scandali di corruzione che coinvolsero diversi senatori hanno posto con forza la necessità di una regolamentazione del fenomeno lobbistico. Nel dicembre 2003, dopo diversi incontri pubblici e un partecipato dibattito pubblico, il successivo presidente Néstor Kirchner emanò il decreto n. 1172/2003 al fine di migliorare la qualità della democrazia e delle sue istituzioni, imponendo ulteriori norme di trasparenza in capo ai decisori pubblici e prevedendo un costante confronto tra questi e i portatori di interessi particolari. Tali norme, tuttavia, come le precedenti, dirette a disciplinare il *lobbying* nei confronti dell'esecutivo, non hanno avuto alcuna concreta attuazione [Goni, Beltramino 2001, 157].

Tornando ai casi italiano e spagnolo, viceversa, rileva, in primo luogo, l'assenza di una normativa specifica sul *lobbying* ma la presenza, diffusa in numerose altre norme, di disposizioni che introducono obblighi di trasparenza o diritti di partecipazione per lobbisti e decisori pubblici; ed in secondo luogo il fatto che tali norme, esattamente come nel contesto sudamericano, sono disapplicate dalle stesse istituzioni che le hanno introdotte.

Si pensi, ad esempio, all'articolo 79 del Regolamento della Camera dei Deputati italiana laddove prevede l'apertura dell'istruttoria legislativa anche a portatori di interessi particolari, mediante audizioni o indagini conoscitive o anche attraverso il deposito di documenti e *position paper*.

Oppure si può fare riferimento a quel complesso di norme che hanno introdotto l'obbligo per il governo di elaborare l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) per accompagnare i disegni di legge d'iniziativa governativa. Per elaborare l'AIR il governo deve procedere a consultare i portatori di interessi particolari dando conto di quali soggetti ha ascoltato, quali posizioni sono emerse e perché, in conclusione, ha optato per l'opzione finale, contenuta nella norma presentata. È sufficiente una veloce disamina dei siti istituzionali di governo e Parlamento per rendersi conto che queste disposizioni sono il più delle volte disattese e che l'accesso ai decisori pubblici, lungi

dall'essere regolato in modo uniforme e trasparente, dipende quasi esclusivamente da rapporti di «forza» politica, elettorale ed economica [Mosco 2013, 351; Lupo 2013, 421-436; Mattarella 2011].

Uguualmente si pensi all'applicazione che è stata data, per molti anni, alla legge 5 luglio 1982, n. 441 che impone a tutti i decisori politici, di ogni livello di governo, di rendere pubblici i compensi percepiti a qualsiasi titolo, nonché ogni altro interesse economico di cui si è portatori. Per diverso tempo tale legge è stata correttamente applicata da Regioni, Province e Comuni ma non dai membri del Parlamento che, fino al 2013, si sono sempre rifiutati di rendere pubblici tali dati economici (limitandosi a pubblicare le mere dichiarazioni dei redditi) per (assurdi ed infondati) motivi di privacy. Ancora oggi, ad aprile 2015, per deputati e senatori è previsto il mero obbligo di consegnare tali informazioni ai rispettivi Servizi Prerogative e Immunità delle due Assemblee ma per renderle pubbliche è espressamente richiesto il consenso del dichiarante, di fatto così aggirando le finalità stesse della norma [Clarich, Mattarella 2013, 59; De Donno 2014, 513].

A conferma di un contesto regolato in modo causale, frammentato, episodico e, in definitiva, del tutto inutile, si possono citare ulteriori due esempi. In primo luogo, si pensi a quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) secondo cui «le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare tutti i contributi ricevuti da portatori di interesse in relazione a lavori pubblici, forniture e servizi sia in fase di programmazione che nelle fasi di progettazione ed esecuzione» con acclusi i verbali delle riunioni svolte con tali soggetti [Carloni 2017, 381; 2014, 132]. Tale previsione, ispirata al modello regolatorio della trasparenza, non ha ovviamente avuto alcuna attuazione, non essendo stato definito cosa debba intendersi per «portatore di interesse» ed essendo invece prevista dal Codice penale, come si è accennato, la fattispecie di traffico di influenze illecite che, per i termini vaghi in cui è formulata e per le sue possibili implicazioni, intimorisce qualsiasi decisore pubblico.

Situazione simile si registra in Spagna dove manca una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico sebbene vivace sia il dibattito che coinvolge dottrina e opinione pubblica sulla necessità di definire regole che impongano la trasparenza e la conoscibilità del processo decisionale. A tal fine, in Spagna il Parlamento ha approvato, su iniziativa del governo, la *Ley de Transparencia* (legge 9 dicembre 2013, n. 19) finalizzata a consentire l'accesso da parte di chiunque ad informazioni fondamentali connesse ai processi decisionali pubblici. Peccato che nell'approvarla ci si sia dimenticati, forse, che una tale norma era già vigente nell'ordinamento ma del tutto disapplicata perché priva di sanzioni [Alvarez Velez, De Montalvo Jaaskelaian 2014, 353].

Tali complessi di norme, introdotte e aggirate, definiscono ad avviso di chi parla, un «modello» regolatorio di tipo strisciante ad andamento schizofrenico poiché è tipico di questa nevrosi, ovviamente psichiatrica, il dichiarare di volersi comportare in un certo modo e poi fare l'esatto opposto. Nevrosi che sembra accomunare i paesi dell'area iberoamericana ma che trova anche in Italia un esempio eclatante favorendo – quando non istigando – fenomeni corruttivi ad ogni livello di governo.

6. *Regolamentazione del lobbying e forma di governo*

Da questo quadro ricostruttivo emerge come i gruppi di pressione influenzino l'indirizzo politico di un governo democratico, al pari dei partiti politici. Dottrina ben più autorevole ha evidenziato come vi sia un «nesso funzionale dei partiti con la dinamica della forma di governo» [Crisafulli, 1969, 136] in quanto le norme sulla forma di governo degli ordinamenti democratici sono, generalmente, «a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo» [Elia, 2006, 174].

Sviluppando tali premesse, sono state classificate, di conseguenza, dalla medesima dottrina diverse forme di governo: governo parlamentare a bipartitismo rigido; governo parlamentare a multipartitismo temperato; governo parlamentare a multipartitismo esasperato; governo presidenziale; governo a componenti presidenziali e parlamentari; governo direttoriale, a seconda

anche del ruolo assunto dal partito politico nella definizione dell'indirizzo politico. Pur non essendo questa la sede per ribadire quanto già evidenziato in altri contesti, non può non ignorarsi come, con la crisi dei partiti politici e l'emergere (prorompente e, a volte, prepotente) dei gruppi di pressione, sia necessario avviare una riflessione sul nesso tra questi ultimi e le forme di governo.

La crisi dello "Stato dei partiti", infatti, ha posto la necessità di riflettere, tra le tante questioni, su «cosa sia possibile mettere al posto di questi partiti, che oggi si vanno sfaldando, al fine di garantire la presenza di una nuova struttura portante della democrazia» [Cheli, 1994, 401]. Il vuoto lasciato, appunto, dai partiti tradizionali quali mediatori delle istanze sociali, sembra essere ora assunto dai gruppi di pressione: si tratta di un fenomeno connesso all'evoluzione del rapporto tra istituzioni e cittadini ma che non produce una riduzione degli spazi di democrazia a condizione che tale nuova mediazione, come abbiamo ampiamente detto, avvenga in modo trasparente e regolamentato.

Le conseguenze di questi mutamenti sul funzionamento della forma di governo sono diversi: se il ragionamento precedente è fondato, infatti, «non è più il sistema dei partiti che, almeno in assoluta prevalenza, determina in concreto il rendimento delle regole giuridico-formali che compongono quella forma [di governo], ma il complesso delle azioni e reazioni di soggetti sociali assai diversi, la cui funzione sistemica non è quella di mediare fra interessi privati e interesse pubblico, ma di essere direttamente portatori degli interessi privati nella sfera pubblica, senza alcuna mediazione specificatamente «politico-partitica»» [Luciani, 2011, 564].

Ammettendosi, dunque, come in questa sede si fa, che il sistema partitico contribuisce a qualificare la forma di governo di un ordinamento, e che il sistema partitico è profondamente mutato negli ultimi vent'anni a tal punto da far emergere i gruppi di pressione quali soggetti abilitati ad influenzare l'indirizzo politico degli organi costituzionali, è ora necessario riferirsi nello studio sulle forme di governo (quanto meno anche) a questi soggetti. Non si tratta, in realtà, di un approccio metodologico così innovativo se si pensa che già Bentley nel *The Process of Government* evidenziava come per comprendere un sistema di governo fosse necessario anzitutto comprendere il meccanismo di mediazione degli interessi.

Nelle forme di governo in cui i partiti politici continuano a svolgere un ruolo vitale di connessione tra società ed istituzioni pubbliche, l'attività dei gruppi di pressione trova necessariamente uno spazio limitato. La domanda sociale (necessariamente frammentata) è, in questi contesti, articolata tramite i partiti politici che partecipano alla determinazione delle decisioni pubbliche nelle Assemblee rappresentative, diventandone politicamente responsabili. Pur tuttavia anche in questi contesti, proprio per la natura frammentata della domanda, e per l'impossibilità della dialettica parlamentare a rappresentare pienamente la dinamica degli interessi organizzati, le *lobby* operano. Ma la regolamentazione che ne disciplina l'accesso alle sedi istituzionali è rivolta principalmente a garantire la trasparenza *del* processo decisionale e non anche la loro partecipazione *nel* processo stesso. E' il caso della Gran Bretagna, della Francia e, per certi versi, del Canada.

Nei regimi in cui, all'opposto, i partiti politici sono scarsamente strutturati o non sono più in grado di raccordare le proprie istanze con quelle della collettività che rappresentano (o aspirano a rappresentare), lo spazio dei gruppi di pressione è più ampio e la loro funzione tende a trasformarsi, divenendo veri e propri attori istituzionali. In questi sistemi la regolamentazione dei gruppi di pressione tende a renderli partecipi del processo decisionale anche per aumentare il consenso intorno alla decisione politica assunta.

Non a caso negli Stati Uniti d'America e nei paesi dell'America Latina dove i partiti sono prevalentemente macchine elettorali al servizio di leader carismatici, le norme sulle lobbies sono state approvate proprio per disciplinare la partecipazione di queste alla fase di elaborazione delle leggi in Parlamento.

Queste considerazioni "calate" sul versante della forma di governo ci conducono a far corrispondere ai 3 modelli di regolamentazione del fenomeno lobbistico prima descritti, 3 diverse *sotto-tipi* delle forme di governo: così, laddove il rapporto *lobby*/decisore pubblico è definito secondo lo schema della regolamentazione-trasparenza, la forma di governo parlamentare,

presidenziale, semi-presidenziale (qualunque essa sia) potrà essere declinata “ad interessi trasparenti”; ove il rapporto è definito secondo lo schema della regolamentazione-partecipazione, la forma di governo potrà essere qualificata “a interessi garantiti”; ed in ultimo alla regolamentazione-strisciante corrisponderà una forma di governo “a interessi oscuri”.

Tale riflessione, lo si ribadisce, non è certo finalizzata a ridefinire le categorie elaborate dalla dottrina in relazioni alle forme di governo, quanto piuttosto a evidenziarne una caratteristica che non solo non può più essere ignorata ma, a nostro avviso, ne influenza l’andamento, incidendo sul rapporto stesso tra i diversi organi costituzionali. I *sotto-tipi*, dunque, lungi dall’assumere un carattere prescrittivo della forma di governo, assolvono ad una funzione descrittiva; non devono, dunque, essere visti “come una camicia di forza in grado di ingabbiare la realtà in formule precostituite” [Volpi, 2007, 155].

In primo luogo, le forme di governo “a interessi trasparenti” sono quelle in cui il rapporto tra gli organi costituzionali e le componenti del sistema politico che influenzano tale rapporto si basa su norme volte a garantire la trasparenza nei processi decisionali. In altre parole con questa espressione si intendono quelle forme di governo in cui esistono norme comportamentali per i decisori pubblici che prevedano, quanto meno, la pubblicazione di tutti gli interessi di cui sono portatori, ma anche il libero accesso agli atti parlamentari e di governo, rigorose disposizioni in materia di incompatibilità, ineleggibilità, conflitti di interessi, norme sul finanziamento privato della politica finalizzate a rendere palesi nomi, interessi, risorse dei lobbisti. Tale qualificazione (“a interessi trasparenti”) è, dunque, una specificazione del tipo di relazione che si crea tra gli organi di governo, potendoci essere forme di governo parlamentari o presidenziali o semi-presidenziali “a interessi trasparenti”, e questo perché la presenza degli interessi non fa venire meno il carattere parlamentare o presidenziale di una certa forma di governo. In questi termini possono essere definite le forme di governo della Gran Bretagna, del Canada, della Francia, di Israele. La cifra che qualifica questi ordinamenti, pur con le debite differenze, sembra essere quella della trasparenza su cui si basa il modo di relazionarsi dei diversi organi costituzionali con le componenti del sistema politico (partiti e lobbies, *in primis*).

In queste forme di governo, dunque, i vari soggetti, anche non istituzionali, che influenzano la formazione dell’indirizzo politico sono pubblici nel senso che è possibile ricostruire la filiera del processo decisionale e comprendere quali interessi il decisore pubblico ha ritenuto di dover soddisfare e/o non assecondare. Ciò è possibile soltanto grazie alla strumentazione giuridica introdotta appositamente dall’ordinamento mediante, da un lato, l’obbligo di registrazione degli interessi dei decisori e dei lobbisti e dei relativi incontri, il divieto di regali o contribuzioni di un certo valore, disposizioni specifiche sul conflitto di interessi e sul divieto di «revolving door» e, dall’altro, relazioni periodiche sull’attività svolta dai lobbisti, limiti al finanziamento della politica con rigidi requisiti di assoluta trasparenza, autorità di controllo indipendenti dal potere politico cui chiunque può rivolgersi per chiedere verifiche.

In secondo luogo, le forme di governo “a interessi garantiti” sono quelle forme di governo in cui i rapporti tra gli organi costituzionali e una componente essenziale e inevitabile del sistema politico (i gruppi di pressione) sono, per un verso, trasparenti, e, per un altro, biunivoci nel senso che i gruppi di pressione contribuiscono a determinare l’indirizzo politico secondo meccanismi e procedure codificate di confronto, consultazione, partecipazione. In questi contesti il luogo fisico della decisione non solo ha le pareti di vetro, sicché tutti possono guardare e conoscere cosa accade dentro, ma permette ai gruppi di pressione di sedere al tavolo dei decisori. Chiunque, restando fuori dal luogo della decisione, può però vedere cosa accade dentro e decidere di conseguenza. Al tempo stesso sono, così, garantiti anche gli “interessi” dei cittadini-elettori che possono, in qualsiasi momento, conoscere i fattori che hanno spinto i decisori ad assumere *quella* particolare scelta, nonché i soggetti che l’hanno influenzata e i meccanismi che l’hanno determinata. Sono queste, quindi, le cifre che qualificano una forma di governo in termini di “interessi garantiti” che caratterizza, a nostro avviso, gli Stati Uniti d’America, l’Austria, la Germania, l’Australia e, con qualche dubbio, le istituzioni dell’Unione Europea.

In questi contesti l'indirizzo politico non solo è influenzato ma è anche determinato da una partecipazione, regolata e trasparente, dei gruppi di pressione ai processi decisionali. In tali ordinamenti, infatti, accanto agli strumenti per la trasparenza propri della precedente forma di governo, contemplan norme che, come si è accennato, consentono alle *lobbies* di determinare il contenuto dell'azione politica fin anche dal momento elettorale ovvero di negoziare pubblicamente con il decisore pubblico il contenuto della decisione mediante *hearings*, analisi di impatto, istruttorie legislative aperte.

L'indirizzo politico è così il frutto di un lavoro congiunto tra decisore pubblico e interessi (non a caso definiti «garantiti»), ferma restando solo in capo al decisore la responsabilità della decisione.

In terzo luogo, le forme di governo «a interessi oscuri» sono quelle forme di governo dove sono assenti o carenti o disapplicate le norme comportamentali per i decisori pubblici, dove non possono essere conosciute, nel dettaglio e con facilità di accesso, le fonti di finanziamento della politica, dove il decisore pubblico negozia con le *lobby* il contenuto della decisione stessa senza che ciò avvenga secondo regole chiare, certe, trasparenti, uguali per tutti. In questi ordinamenti, il rapporto tra gli organi costituzionali e le componenti del sistema politica che ne influenzano il potere è avvolto da un velo impenetrabile di oscurità: il luogo della decisione, lungi dall'aver pareti di vetro, ricorda una *brasserie* ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore, dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti. È il caso di Italia e Spagna ma anche degli ordinamenti dell'America Latina qui considerati.

Da questa analisi sommaria e semplificata, emerge come le *lobbies* non rappresentano un fattore distorsivo dei processi decisionali purché siano regolate secondo principi trasparenti e uguali per tutti. Volendo ricorrere ad una metafora è possibile evidenziare come i gruppi di pressione siano, nei sistemi democratici, come un fiume ricco d'acqua: la corrente di un fiume in piena può travolgere tutto quello che ha davanti, superare gli argini e inondare intere città, distruggendole. Ciò accade se non c'è una corretta manutenzione del fiume; se sono stati costruiti argini troppo bassi; se non sono state rispettate le distanze di sicurezza tra il fiume e i centri abitati. In altre parole, se non ci sono regole o se quelle presenti non sono state rispettate, quel fiume può diventare pericoloso. Ma non è il fiume la causa del pericolo; sono le norme carenti o disapplicate (come avviene in Italia). Ecco, i gruppi di pressione sono come il *nostro* fiume: possono offrire un contributo importante al processo decisionale, contribuendo a influenzare e determinare l'indirizzo politico (e quindi l'evoluzione della forma di governo di un Paese) a condizione che vi siano regole chiare ed omogenee, che impongano la massima trasparenza del processo stesso.

Riferimenti bibliografici

- I. ÁLVAREZ VÉLEZ, F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *Los lobbies en el marco de la Union Europea: una reflexion a proposito de su regulacion en Espana*, in *Teoria y Realida Constitucional*, 2015
- G. ANDREAZZA, *Il traffico di influenze*, in F. Cingari (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto*, Firenze, 2013
- G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, 2006
- S. BONINI, *Traffico di influenze illecite*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012
- E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Rimini, 2014
- E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017
- E. CHELI, *Riflessi della transizione della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1994
- F. CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Diritto penale e processo*, 2015
- F. CINGARI, *Sulla responsabilità penale del parlamentare: tra corruzione e influenze illecite*, in *Cassazione penale*, 2017
- M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. Mattarella, e M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013
- V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, 1969
- R. DE CARIA, *Le mani sulla legge": il lobbying tra free speech e democrazia*, Milano, 2017

- B. DE DONNO, *Cenni introduttivi sul tema della corruzione e della responsabilità penale delle società nel diritto comparato*, in B. Del Vecchio, P. Severino (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2007
- R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e Lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013.
- E. DOLCINI, F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012.
- L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006
- E. ESPINOSA SALDANA-BARRERA, *El derecho de informacion en el Perú*, in AA.VV., *El derecho de acceso a la informacion publica en Iberoamerica*, Arequipa, 2009
- C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico* in Id., *Scritti giuridici scelti, II. Teoria generale dello Stato e diritto costituzionale prerepubblicano*, Napoli, 1958
- E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione Europea*, in *Percorsi costituzionali*, 2012
- M. GIOIA, *Il delitto di traffico di influenze illecite: una fattispecie tecnicamente sbagliata*, in *Critica del diritto*, 2013
- J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, 1967
- M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001
- P. M. LUCIBELLO, *Il delitto di traffico di influenze illecite*, in A. D'Avirro (a cura di), *I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2013
- N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2013
- V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.
- B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, 2011
- F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Diritto penale e processuale*, 2013
- F. MERLONI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2016
- V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012
- V. MONGILLO, *Profili penali della rappresentanza di interessi: il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano*, in *Percorsi costituzionali*, 2016.
- C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973
- G.D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2013
- OCSE, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Vol. 3, Paris 2014
- P.L. PETRILLO, *Air e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rassegna parlamentare*, 2010.
- P.L. PETRILLO, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2012
- P.L. PETRILLO, *European Union and Pressure Groups. A legal perspective*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, 2013
- P.L. PETRILLO, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 2015, n. 7
- P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in V. Lippolis e N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri - Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017
- P.L. PETRILLO, C. HONORATI, *Il difficile percorso del diritto costituzionale al lobbying tra indeterminazione normativa e traffico illecito di influenza*, in *Aperta Contrada*, 2016
- P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, Bologna, 2019
- C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, 2006
- C. PIZZOLO, *Il lobbismo in America Latina, un lungo cammino da percorrere*, in *Percorsi costituzionali*, 2012
- P. RESCIGNO, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1959
- E. SCAROINA, *Lobbying e rischio penale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2016
- C. RIZZO, *Brevi considerazioni sul traffico di influenze illecite*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2017

- A. ROMANO, *Traffico di influenze illecite e lobbying*, in D. Forastieri (a cura di), *Stato Legale sotto assedio*, Roma, 2015
- S. SASSI, *Processo legislativo europeo e centri di influenza*, in *Percorsi costituzionali*, 2012
- S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012
- J. A. SCHUMPETER, *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Oxford, 1961
- P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013
- P. VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cassazione penale*, 2016
- M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, 2007
- G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994