



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2019  
LA DEMOCRAZIA A-COSTITUZIONALE

# Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica\*

di ANNA CAMILLA VISCONTI

**LOBBYINGE POLITICA: UN BINOMIO (IN)SCINDIBILE?  
RIFLESSIONI IN TEMA DI TRASPARENZA DEI PROCESSI  
DECISIONALI AL TEMPO DELLA CRISI DELLA  
RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA**

di *Anna Camilla Visconti*  
*Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico*  
*Università degli Studi Chieti Pescara «G. D'Annunzio»*

ABSTRACT

ITA

Il contributo intende analizzare il fenomeno della rappresentanza degli interessi nel suo rapporto dinamico con la sfera del “politico”. L’emersione e la progressivamente maggiore emancipazione dei gruppi di interesse dal tradizionale interlocutore partitico costituisce una delle conseguenze della delegittimazione dei partiti politici, investiti da una crisi che è, prima di tutto, crisi della democrazia rappresentativa. Partendo dall’analisi dell’approccio euro-unitario al fenomeno lobbistico, oltreché della frammentaria e disorganica regolamentazione italiana, l’indagine si incentra sull’opportunità-necessità di una regolamentazione adeguata (puntuale e diretta) dei rapporti tra gruppi di interesse e decisore pubblico.

In risposta alla crisi della rappresentanza democratica, l’istituzionalizzazione e la regolamentazione del *lobbying* potrebbero fungere da strumento “ausiliario” dei processi democratici, favorendone trasparenza e qualità, mediante l’apporto di informazioni ed *expertise* da parte dei gruppi ed una maggiore responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nella decisione pubblica.

EN

The essay aims to analyze the representation of interests in its dynamic relationship with the political sphere. The origin and progressive emancipation of interest groups from political parties is a consequence of delegitimization of the traditional role played by political parties, hit by a crisis that is, firstly, a crisis of representative democracy. Starting from the analysis of the EU approach to the lobbying phenomenon, as well as the fragmented Italian regulation, the investigation explores the opportunity-necessity of an adequate (punctual and direct) regulation of the relationships between interest groups and public decision-makers.

In response to the democratic representation's crisis, the institutionalization and regulation of lobbying could act as an "auxiliary" tool for democratic processes, promoting transparency and quality, through the contribution of information and expertise by the groups, as well as greater accountability of the parts (interest groups and policy makers) involved in the public decision.

**LOBBYING E POLITICA: UN BINOMIO (IN)SCINDIBILE?  
RIFLESSIONI IN TEMA DI TRASPARENZA DEI PROCESSI  
DECISIONALI AL TEMPO DELLA CRISI DELLA  
RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA\***

di Anna Camilla Visconti

SOMMARIO: 1. “Lobbismo”: un fenomeno dai contorni sfumati; 2. Rappresentanza di interessi quale possibile “funzione ausiliaria” della rappresentanza democratica?; 3. L’approccio euro-unitario al fenomeno lobbistico; 4. La difficile regolamentazione del lobbying: il caso italiano; 5. Conclusioni aperte su un fenomeno in divenire.

## 1. “Lobbismo”: un fenomeno dai contorni sfumati

Uno studio sul ruolo esercitato dalle *lobbies*<sup>1</sup>, variamente (e, spesso, intercambiabilmente<sup>2</sup>) definite “gruppi di interesse” o “gruppi di pressione”<sup>3</sup>, necessita una preliminare perimetrazione del fenomeno, a

---

\* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione, riveduta ed ampliata, del *paper* presentato in occasione del IV Congresso Internazionale Prospettive del Costituzionalismo Contemporaneo, tenutosi a Murcia dal 28 al 30 novembre 2018

<sup>1</sup> Cfr. G. MACRÌ, *Lobbies (voce)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Agg., Utet, Torino, 2012, pp. 471 ss.

<sup>2</sup> Cfr. H.W. EHRMAN, *Interest Groups*, in D.L. SILLS, R.K. MERTON (a cura di), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, VII, Macmillan-Free Press, New York, 1968, pp. 486 ss., il quale sostiene la tesi per la quale «una volta determinato che all’universo dei gruppi di interesse appartengono solo quelle organizzazioni che hanno una posta in gioco nel processo politico, l’espressione ‘gruppi di interesse’ può essere usata intercambiabilmente con l’espressione ‘gruppi di pressione’». *Contra*, L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 13-14, il quale, oltre a suggerire una distinzione tra “gruppi di interesse” e “gruppi di pressione” (termine, quest’ultimo, che veniva utilizzato con «una connotazione negativa che restringeva l’azione dei gruppi alla minaccia o all’impiego di sanzioni nei confronti dei *policy makers*»), sottolinea come debba, altresì, distinguersi dal termine ‘gruppo di interesse’ il termine *lobbying* poiché «mentre il gruppo di interesse è un’organizzazione, il *lobbying* indica (...) le tattiche e le strategie con le quali l’organizzazione cerca di influenzare il *policy making* su una questione che gli sta a cuore».

<sup>3</sup> Cfr. J.J. RICHARDSON, *Pressure Groups*, Oxford University Press, Oxford, 1993. Si veda, altresì, D.P. BARON, *Lobbying dynamics*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 31, n. 3/2019, pp. 403 ss.

partire dallo stesso dato terminologico<sup>4</sup>. Il termine *lobbying* (“manovrare nei corridoi”) è stato assimilato ad un rapporto di interazione tra rappresentanti di interessi e pubblici poteri, volto al confronto ed alla negoziazione di provvedimenti pubblici conformi alle istanze dei lobbisti<sup>5</sup>. Le espressioni “gruppi di interesse” e “gruppi di pressione”, sebbene affini, non sono sovrapponibili, appuntandosi le stesse su due diverse componenti del fenomeno descritto. A ben vedere, infatti, la prima tende a valorizzare l’elemento “statico” dell’organizzazione, consistente nell’essere un gruppo portatore di determinate istanze comuni<sup>6</sup>; la seconda, viceversa, l’elemento “dinamico”, afferente le modalità attraverso cui il gruppo supporta la propria “causa” innanzi al decisore politico<sup>7</sup>. L’espressione “gruppo di pressione” sembrerebbe, *prima facie*, più soddisfacente in quanto inclusiva di entrambi gli aspetti caratterizzanti il fenomeno, ovvero l’esistenza di un’organizzazione formale e le modalità di azione utilizzate dalla stessa. Purtroppo, va segnalato come il termine “pressione” non si attagli alla realtà empirica<sup>8</sup> dell’azione posta in essere da suddetti gruppi, la

---

<sup>4</sup> Circa le ipotesi per una corretta definizione del fenomeno lobbistico si vedano, tra gli altri, G. SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, in *Il Mulino*, n. 1/1959, pp. 7 ss.; E.E. SCHATTSCHNEIDER, *Interesse generale e sistema di pressione*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, il Mulino, Bologna, 1972, pp. 75 ss.; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 22 ss.; T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2006, pp. 719 ss.; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, op. cit., spec. pp. 13 ss. e, più di recente, P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, il Mulino, Bologna, 2019. Su origine ed evoluzione dei gruppi (“di interesse” e “di pressione”), si vedano W.C. MITCHELL, *Interest groups: economic perspectives and contributions*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n. 1/1990, p. 85 ss.; W.C. MITCHELL, M.C. MUNGER, *Economic models of interest groups: an introductory survey*, in *American Journal of Political Science*, vol. 35, n. 2/1991, p. 512 ss.

<sup>5</sup> In tal senso, si veda L.W. MILBRATH, *Lobbying*, in D.L. SILLS (a cura di), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, IX, London-New York, 1968, pp. 441 ss., spec. p. 442. Sul punto, si veda, altresì, A.J. NOWNES, *Total Lobbying. What Lobbyists Want And How They Try to Get It*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>6</sup> Si veda, in particolare, D.B. TRUMAN, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York, 1951, spec. pp. 33 ss.

<sup>7</sup> Sul punto, si vedano, J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, Les Presses Universitaires, Paris, 1960; G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il dizionario di politica*, Utet, Torino, 2016, pp. 417 ss.

<sup>8</sup> Si segnala come il termine “pressione”, nel suggerire una posizione esterna al processo decisionale, sia contraddetto da svariati studi empirici, secondo i quali i gruppi sono, sovente, assoluti protagonisti del processo di *policy-making*. In tal senso, si veda J.P. HEINZ, E.O. LAUMANN, R.L. NELSON, R.H. SALISBURY, *The Hollow Core: Private Interests in National Policymaking*, Harvard University Press, Cambridge, 1993.

quale si rivela, sovente, maggiormente orientata a dinamiche “collaborative”<sup>9</sup>.

Da un punto di vista definitorio, i “gruppi di interesse” consistono in «organizzazioni formali solitamente basate sull’adesione volontaria individuale, che cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo»<sup>10</sup>, i cui elementi distintivi sono, pertanto, la «organizzazione formale permanente», la «adesione individuale e volontaria», nonché la «attivazione politica».

Svolti questi preliminari cenni di ordine definitorio, l’indagine deve focalizzarsi sul ruolo giocato dalle *lobbies* nell’ambito delle democrazie rappresentative contemporanee, quale strumento di raccordo tra Parlamento e realtà socio-economiche, in particolare a fronte dell’incapacità dei partiti politici di intercettare le istanze provenienti dalla società civile. In tal senso, «con la crisi dei partiti politici, tradizionali mediatori degli interessi della società civile presso le istituzioni pubbliche, tale fenomeno ha assunto una dimensione maggiore, ed è sembrato configurarsi quale ‘sucedaneo’ della rappresentanza politica, se non addirittura alternativa ad essa»<sup>11</sup>. L’“alleggerimento” della funzione costituzionale dei partiti rende i gruppi di interesse una componente legittima e, in alcuni casi, necessaria della forma di governo parlamentare, alla condizione – si intende – di una adeguata regolamentazione di un fenomeno coesistente alle democrazie pluraliste. Se, dunque, il fenomeno della rappresentanza di interessi ha radici antiche (tanto negli Stati Uniti d’America, quanto nel Vecchio Continente), è evidente come il problema di una regolamentazione del fenomeno in discorso rivesta, oggi, un peso del tutto nuovo.

## 2. Rappresentanza di interessi quale possibile “funzione ausiliaria” della rappresentanza democratica?

L’indagine sulla regolamentazione dell’attività di *lobbying* deve, necessariamente, prendere le mosse dall’analisi di quale possa o debba essere il ruolo dei gruppi di interesse nella forma di governo parla-

---

<sup>9</sup> V.O. KEY, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Crowell, New York, 1964, pp. 32-33.

<sup>10</sup> L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, op. cit., pp. 13-14.

<sup>11</sup> T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Cedam, Padova, 2012, pp. 1 ss., p. 3.

mentare<sup>12</sup>; se essi, dunque, si presentino quale elemento “disfunzionale”, oltretutto “illegittimo”, da «dislocare in sedi diverse da quelle parlamentari»<sup>13</sup>, in quanto «malattia dell’ordinamento rappresentativo, male da combattere e da eliminare»<sup>14</sup> o, piuttosto, quale elemento “fisiologicamente” appartenente alla forma di governo parlamentare, soprattutto nell’ambito di una moderna democrazia occidentale. La questione si innesta nel più ampio tema della rappresentanza e, in specie, della rappresentanza politica<sup>15</sup> nel suo rapporto dialettico con la rappresentanza degli interessi<sup>16</sup>. Il tema, nient’affatto nuovo, rappresenta una costante degli ordinamenti democratici, posto che «pur nel prevalere della rappresentanza cosiddetta politica nei sistemi di democrazia rappresentativa, la discussione sulla rappresentanza degli interessi non è mai venuta meno»<sup>17</sup>. A partire da un’interpretazione “economica” della democrazia, basata sulla teoria dello “scambio politico”, è stato sottolineato che «i rapporti di potere all’interno di una società pluralista sono destinati a divenire più che altro rapporti di scambio, e lo spettro degli attori delle medesime contrattazioni ad allargarsi», vedendo ad includere «non più, o non solo, soggetti pubblici (Stato-

---

<sup>12</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra interessi organizzati e istituzioni politiche, si vedano, in particolare, T.M. MOE, *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988; D. FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, il Mulino, 1981; J.J. RICHARDSON, A.G. JORDAN, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Blackwell, Oxford-New York, 1985; nonché G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in *Stato e Mercato*, vol. 21, n. 3/1987, pp. 403 ss.; da ultimo, F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2018, pp. 583 ss.

<sup>13</sup> G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 83 ss., p. 101.

<sup>14</sup> C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno di studio sul tema “I partiti politici nello Stato democratico”* (1958), in ID., *Scritti giuridici scelti*, III, Jovene, Napoli, 1999, pp. 199 ss., p. 201.

<sup>15</sup> Per un approfondimento in tema di rappresentanza politica, si vedano, tra gli altri, G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 49 ss.; nonché, più recentemente, F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, vol. 6, n. 10/2018, pp. 341 ss.

<sup>16</sup> Per un approfondimento, si veda W. CROTTY, M. SHWARTZ, J. GREEN (a cura di), *Representing Interests and Interest Group Representation*, University Press of America, Lanham, 1994.

<sup>17</sup> N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Bari, 1988, pp. 1 ss., p. 3.



soggetto), ma anche, e soprattutto, *soggetti privati*, intesi come singoli e come gruppi organizzati (Stato-comunità)»<sup>18</sup>.

A fronte della “porosità” delle Istituzioni democratiche rispetto agli interessi particolari, la dottrina si è divisa tra chi ha inteso porre l’accento sui profili negativi e disfunzionali del fenomeno e chi, viceversa, ne ha valorizzato la connessione con i sistemi di democrazia pluralista, tentando altresì di rinvenire una “copertura” costituzionale della funzione sociale di rappresentanza degli interessi. Nel primo filone si colloca la posizione di chi ha rinvenuto nella mancanza di un riconoscimento costituzionale esplicito una sorta di «silenzio-condanna» da leggersi nel senso che i gruppi di interesse «non possono costituire una delle ruote del sistema»<sup>19</sup>, in quanto espressione di interessi egoistici e parziali, da non inquadrare nello Stato; in tal senso, è stato sostenuto (secondo una visione “partitocentrica”) che l’art. 49 Cost., nell’individuare nell’associazione in partiti politici lo strumento tramite cui «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», avrebbe escluso la rispondenza dei gruppi di interesse alla realtà normativa dell’ordinamento, al punto da ritenere che «quando il dominio di un gruppo di pressione sul Governo dovesse verificarsi (anche solo per un singolo provvedimento) il Parlamento dei partiti (quale previsto dalla nostra Costituzione) dovrebbe denunciare questa invasione della propria competenza, questo prevalere degli interessi particolari sui generali»<sup>20</sup>. Tale, risalente, posizione interpretativa è, evidentemente, frutto/conseguenza del suo tempo, in quanto inscritta in una fase storica dell’ordinamento che non poteva non essere imperniata sul ruolo funzionale del partito politico, quale risposta/reazione al corporativismo del periodo fascista<sup>21</sup>. In tal senso, non è casuale che una maggiore “apertura”, nel senso della legittimazione (anche giuridica) del fenomeno della rappresentanza degli interessi, sia rinvenibile nelle posizioni sostenute più recentemente da quanti

<sup>18</sup> U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 50.

<sup>19</sup> C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno di studio sul tema “I partiti politici nello Stato democratico”* (1958), op. cit., pp. 201, 206.

<sup>20</sup> C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 206.

<sup>21</sup> Per un approfondimento sul passaggio dal regime fascista all’assetto democratico, frutto del “compromesso costituzionale”, si vedano, in particolare, le riflessioni di N. BOBBIO, *Origine e caratteri della Costituzione* (1976), in ID., *Dal fascismo alla democrazia*, Baldini&Castoldi, Milano, 2014, pp. 159 ss.



ravvisano nel fenomeno in parola una possibile modalità di “rimodulazione” della rappresentanza parlamentare alla luce dei mutamenti intercorsi in seno alla società. Pertanto, nel secondo filone si colloca chi, partendo dal combinato disposto *ex artt.* 2, 3, 18 e 49 Cost., anche alla luce della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale<sup>22</sup>, ha sostenuto che «l’attività finalizzata ad influenzare il decisore pubblico, specialmente quello politico, ovviamente con mezzi leciti, è l’esercizio di un diritto costituzionale», da considerarsi «elemento caratterizzante non solo ogni ordinamento democratico ma l’essenza stessa della democrazia pluralista»<sup>23</sup>. In tal senso, il fenomeno lobbistico sarebbe «connaturato allo sviluppo delle democrazie industriali ed è, anzi, indice di democrazia esso stesso, tanto che solo nei regimi monopolistici e in quelli autoritari le lobbies non hanno ragione di esistere»<sup>24</sup>.

A cavallo tra XIX e XX secolo, la crescente “pluralizzazione” della società ha prodotto l’emersione di interessi organizzati e, soprattutto, “particolari”; meglio detto, il progressivo avvento delle masse sulla scena pubblica, la nascita dei primi partiti politici “di massa”, la crisi del dominio della borghesia liberale hanno prodotto una complessiva ridefinizione degli assetti sociali, economici e politici vigenti. In questo quadro, seppur ancora in fase embrionale, nacquero le prime forme di associazione per la tutela degli interessi (nonostante dette forme “primigenie” fossero oscurate dall’avvento dei partiti politici di derivazione popolare). La crisi del tradizionale ruolo del partito politico, rinvenibile a far data dalla fine degli anni ‘60<sup>25</sup>, ha consentito anche

---

<sup>22</sup> Il riferimento va, in particolare, alle pronunce nn. 1/1974 e 190/1974, nonché alla sentenza n. 379/2004, nella quale il Giudice delle leggi ha evidenziato come l’attività di influenza esercitata nei confronti dei decisori pubblici non è diretta a «espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l’attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organismi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche».

<sup>23</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazia e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 2.

<sup>24</sup> P.L. PETRILLO, *Lobbies: le norme ci sono, basterebbe applicarle*, in *IBL Focus*, 5 luglio 2011, p. 1.

<sup>25</sup> Sul punto si vedano, fra gli altri, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 163 ss., spec. pp. 174 ss.; P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno annuale*

nel Vecchio Continente l'emersione, seppur graduale, della necessità diffusa in ampi settori socio-economici di veder tutelati i propri interessi per mano di associazioni/gruppi che fossero estranei alla gestione diretta della cosa pubblica. L'emersione o, più correttamente, l'espansione del fenomeno della rappresentanza di interessi è evidentemente correlata alla progressiva erosione del "sistema partitico", tanto da doversi considerare «un processo di cambiamento strutturale nell'azione della rappresentanza degli interessi come reazione all'evoluzione – per certi versi drammatica – del sistema politico»<sup>26</sup>. Già agli albori del XX secolo, veniva, del pari, rilevato come «il depotenziamento del circuito politico mediato dal sistema dei partiti proprio del governo parlamentare» avesse favorito «lo sviluppo di circuiti politici alternativi al modello parlamentare tradizionale»<sup>27</sup>.

L'esistenza di una relazione, un rapporto "dinamico", tra decisore pubblico e gruppi di interesse costituisce un dato caratterizzante le moderne democrazie liberali. Il canale di trasmissione fra la decisione politica ed i gruppi di *lobbying* era, tradizionalmente, costituito dall'interlocutore partitico, il quale, mediante la propria presenza istituzionale, "favoriva" l'ascolto delle argomentazioni del lobbista e, qualora ne fosse stato persuaso, le ergeva a decisione collettiva, recependo, in tal modo, le istanze provenienti dalla "società civile". La crisi del consueto ruolo sociale del partito politico<sup>28</sup> ha, tuttavia, in parte mutato tale realtà fattuale. In tal senso, è stato osservato come «l'entrata in crisi della capacità del partito di intercettazione delle istanze sociali e di mediazione esclusiva tra lo Stato-Comunità e lo Stato-apparato ha favorito l'affermazione dei gruppi di pressione quali portatori "altri" di interessi più o meno ampi, rendendo ancora più evidente il loro ruolo non solo nell'attuazione ma finanche nella for-

---

AIC, Jovene, Napoli, 2009, pp. 7 ss., spec. pp. 18 ss.; nonché G. ORSINA, *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

<sup>26</sup> G. CAPANO, R. LIZZI, A. PRITONI, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2014, pp. 323 ss., p. 327.

<sup>27</sup> E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, pp. 391 ss., p. 396.

<sup>28</sup> Per un approfondimento sul ruolo del partito politico negli assetti democratici contemporanei, si veda, per tutti, O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

mazione dell'indirizzo politico, tanto da far riflettere sulla loro rilevanza nella declinazione delle forme di governo»<sup>29</sup>. In tale prospettiva, il *lobbying* non è un fenomeno nuovo, succedaneo della funzione di mediazione politica; per effetto della caduta verticale del tradizionale ruolo partitico, i gruppi di interesse hanno mutato ruolo e campo di azione, in quanto il venir meno del rapporto stabile con i partiti di riferimento ha sancito la fine del c.d. *gate-keeping* partitico a favore di un rapporto più diretto con le Istituzioni<sup>30</sup>.

Evidente, dunque, come il «campo vasto, libero, tra l'individuo e lo Stato» aperto dall'affievolimento del ruolo dei partiti abbia ingenerato «una nuova sfera intermedia, nella quale gli interessi diventati indipendenti sono spesso cresciuti per l'indipendenza e la grandezza di nuovi poteri intermedi»<sup>31</sup>. Il tal senso, la crisi della rappresentanza democratica costituisce un fattore di primo momento nella “emersione” del fenomeno lobbistico. Una “crisi” che rinviene le proprie scaturigini nei profondi cambiamenti sociali, economici e culturali che hanno interessato le società occidentali (quanto meno a far data dalla fine degli anni Settanta), nonché nell'avvento dei *social media*<sup>32</sup>. Di tal che, «la nuova veste che ora una parte degli attori sociali ambisce a indossare – nonostante la dissimulazione di prassi – deriva proprio

---

<sup>29</sup> P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, pp. 283 ss., pp. 283-284.

<sup>30</sup> In tal senso, si veda R. LIZZI, A. PRITONI, *Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell'Italia della disintermediazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2/2019, pp. 157 ss., p. 164, ove gli Aa. affermano che «gruppi di interesse che in passato avevano potuto contare sulla stabilità dei rapporti con i partiti di riferimento e i parlamentari ‘amici’, negli ultimi 25 anni sono stati costretti ad attivarsi in autonomia, puntando su strategie dirette e indirette, spostando l'attività di lobbying in diverse arene – amministrativa, legislativa, mediatica – a seconda delle circostanze e delle fasi del processo di policy».

<sup>31</sup> J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad.it., Giuffrè, Milano, 1993, p. 307.

<sup>32</sup> Con riferimento a quest'ultimo profilo, è opportuno porre in evidenza una peculiare incongruenza: se da un lato l'accesso diretto, da parte di ogni cittadino, a siti, profili *social*, pagine di interesse delle *leadership* politiche costituisce un elemento di “avvicinamento” del *demos* al Politico, per altro verso, ha comportato la (e ha contribuito alla) sostanziale “disintegrazione” del modello di intermediazione partitica che aveva, tradizionalmente, “connotato di sé” la società occidentale. Cfr., sul punto, C.A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, n. 3/2019, pp. 365 ss., p. 393, a giudizio del quale «la rappresentanza elettiva, al tempo dei *social network*, degrada sovente da rilevante funzione sociale di intermediazione tra le istituzioni ed i cittadini a comunicazione, mediante i canali informatici, delle attività svolte anche (se non precipuamente) in chiave propagandistica».

dalla friabilità del sistema, dalla decadenza dei partiti di massa, dalla scomposizione dei vecchi legami sociali, territoriali, ideologici e culturali»<sup>33</sup>. Se nella fase di massima penetrazione sociale dei partiti, questi ultimi svolgevano una duplice funzione, “ascendente” e “discendente”, intendendosi in tal senso la capacità di raccogliere le istanze provenienti dalla società civile e convogliarle verso l’alto, rendendole “decisione pubblica”, l’attuale quadro partitico pare “inquinato” dalla «ricerca esasperata del consenso anche in relazione a decisioni che alla fine, espletate le procedure di concertazione, spettano alle Istituzioni»<sup>34</sup>. In tal senso, è stato posto in luce che «la destrutturazione in corso dei partiti politici li fa divenire più leggeri, più capaci di conquistare maggiore seguito elettorale, ma ne indebolisce l’azione educativa e la forza selettiva»<sup>35</sup>, oltreché esporli alla sempre maggiore volubilità elettorale. È stato, parimenti, evidenziato che «mentre i partiti hanno preso a concentrarsi nella loro funzione elettorale, le organizzazioni di interessi si sono emancipate da essi»<sup>36</sup>.

Tale processo di “emancipazione” dei gruppi di interessi si iscrive, dunque, in uno scenario più ampio e complesso, quello della crisi della democrazia rappresentativa nelle società occidentali (anche a cagione dei processi di globalizzazione economica e politica in atto<sup>37</sup>), la quale ha variamente aperto il varco ai fenomeni del populismo, della tecnocrazia e della implementazione degli strumenti di democrazia diretta<sup>38</sup>. Una crisi di legittimità, di efficienza, e finanche di fiducia, che

---

<sup>33</sup> R. MANIA, *Partiti leggeri e lobby pesanti*, in *Il Mulino*, n. 5/2007, pp. 858 ss., p. 858. Sul punto, si veda, del pari, M. ALMAGISTI, M. AGNOLIN, *L’erosione delle culture politiche e il sistema dei partiti*, in M. ALMAGISTI, L. LANZALACO, L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica italiana*, Carocci, Roma, 2014, pp. 27 ss.

<sup>34</sup> A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, pp. 853 ss., p. 870. Sul punto, si veda, altresì, G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010, pp. 101 ss.

<sup>35</sup> S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 16.

<sup>36</sup> A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, op. cit., p. 174.

<sup>37</sup> Profondi interrogativi circa il rapporto “conflittuale” fra costituzionalismo e globalizzazione vengono sollevati da G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

<sup>38</sup> Cfr. D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, trad.it., Feltrinelli, Milano, 2013, spec. pp. 22 ss., ove l’A. si sofferma sull’analisi della «sindrome di stanchezza democratica», rinvenendo quattro possibili diagnosi: i) «la diagnosi del populismo», per la quale la “colpa” ricadrebbe sui politici (*rectius*, sulla qualità della classe politica); ii) «la diagnosi della tecnocrazia», per la quale la ragione della crisi

si innesta, a ben vedere, sul “compromesso fondante” il parlamentarismo: il compromesso fra l’istanza democratica di libertà e il principio di distribuzione del lavoro<sup>39</sup>.

È stato sostenuto che la crisi della rappresentanza e la delegittimazione del politico necessitano di essere contestualizzate nell’ambito di un’epoca nella quale «il cittadino si è trasformato in un consumatore politico sempre più esigente, rinunciando tacitamente ad essere il produttore partecipe del mondo comune»<sup>40</sup>. Le sempre maggiori e complesse esigenze promananti dalla società civile, d’altra parte, vengono sempre più difficilmente soddisfatte dalle Istituzioni, il che solleva l’ulteriore, connesso tema della partecipazione popolare. Il generale disincanto nei confronti della politica ha, a ben vedere, contribuito ad una metamorfosi dello stesso concetto di “partecipazione”<sup>41</sup>; meglio detto, nel contesto contemporaneo, la percezione è che il concetto tradizionale di rappresentanza e di partecipazione alla base del parlamentarismo stia evolvendo nel senso del superamento del “momento elettorale” quale fattore centrale dell’espressione della sovranità popolare, in favore di una continua, quotidiana, ricerca del consenso mediante gli strumenti di comunicazione (anche) digitale, divenendo un elemento caratterizzante della vita politica. In questo senso, la spasmodica ricerca del consenso, specie mediante le piattaforme *social*, ha trasformato il dibattito democratico in un continuo interscambio tra *leadership* e consumatore politico. Opportunità e rischi dei mezzi c.d. *social* contribuiscono a misurare «la metamorfosi (o un certo disvelamento) a cui nel giro di qualche lustro la Rete ci ha messo davanti: da nuovo

---

risiederebbe nella inidoneità della democrazia a perseguire il parametro dell’efficienza; *iii*) «la diagnosi della democrazia diretta», che rinviene il “nodo problematico” nella democrazia rappresentativa; e *iv*) «una nuova diagnosi», in ragione della quale la causa non della crisi risiederebbe nella democrazia rappresentativa elettiva.

<sup>39</sup> Sul punto, si veda, per tutti, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, trad.it., il Mulino, Bologna, 2006, pp. 41 ss., spec. pp. 76-77, ove l’A. pone in luce come la «finzione della rappresentanza» fosse funzionale a mantenere viva l’illusione della libertà democratica ed a legittimare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare, quantunque con il divieto di vincolo di mandato.

<sup>40</sup> P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, trad.it., Castelvecchi, Roma, 2012, p. 180.

<sup>41</sup> Per un approfondimento in tema di nuove forme di partecipazione, si veda, in particolare, A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, spec. 76 ss.

sale della democrazia a veicolo del suo rischioso intossicamento»<sup>42</sup>. Tale evoluzione della partecipazione democratica nel senso di un rapporto “diretto”, “continuo” e “diffuso” con gli elettori, rappresenta, indubbiamente, terreno fertile per l’ascesa dei populismi, di nuove forme di democrazia diretta<sup>43</sup>, nonché per l’entrata in crisi dell’istituto del vincolo di mandato<sup>44</sup>. In tal senso, si è evidenziata la forte tensione cui è sottoposta la rappresentanza parlamentare nell’ambito dei sistemi democratico-pluralisti<sup>45</sup>, sottolineando che «dalla crisi della rappresentanza parlamentare di stampo liberale, si passa alla crisi del sistema dei partiti, con la conseguente ricerca di un rapporto diretto con il corpo elettorale, se non con lo stesso popolo, con l’emersione, o riemer-

<sup>42</sup> P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l’uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, pp. 71 ss., p. 83. Per un approfondimento sulla *e-democracy*, si vedano, fra gli altri, G. AZZARITI, *Internet e costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2011, pp. 367 ss., spec. pp. 370 ss.; A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 369 ss.; T.E. FROSINI, *Liberté, Égalité, Internet*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

<sup>43</sup> In tema di democrazia diretta, si segnalano le considerazioni di G. AZZARITI, *Intervento alla Tavola rotonda «Il referendum propositivo: rischi e opportunità»*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019, il quale sottolinea come la proposta di riforma costituzionale dell’art. 71 Cost., volta all’introduzione del referendum propositivo, sia, evidentemente, suscettibile di incidere sugli equilibri tra il momento della rappresentanza ed il momento plebiscitario. Rileva l’A. come i sistemi democratici soffrano, di fatto, di una crisi della rappresentanza, da un lato, e (forse) di un eccesso di plebiscitarismo (latamente inteso), dall’altro, evidenziando i collegamenti tra la proposta di riforma costituzionale e l’avvertita esigenza di ricongiungere i due momenti, avvicinando “Palazzo” e “piazza”.

<sup>44</sup> Sul punto, si vedano le riflessioni di S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 299 ss., spec. p. 309, ad avviso del quale il libero mandato parlamentare sancito dall’art. 67 Cost. andrebbe interpretato conformemente al ruolo attribuito ai partiti politici dall’art. 49 Cost., sostenendo che «poiché la sovranità appartiene al popolo e non alle Camere (art. 1) non si deve interpretare il ruolo dei partiti politici alla luce del divieto di vincolo di mandato, e delle sue potenzialità disgregatrici, ma al contrario si deve interpretare il divieto di vincolo di mandato alla luce del ruolo dei partiti politici».

<sup>45</sup> Per un approfondimento ad ampio spettro sui profili di “vulnerabilità” cui la democrazia è soggetta, si veda A. D’ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, nonché i contributi apparsi in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli, 2009, in special modo, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, pp. 1671 ss.; F. BILANCIA, *Dal governo democratico-rappresentativo al governo a mera legittimazione popolare. (Brevi riflessioni sui mutamenti di regime)*, pp. 1801 ss.; M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell’ordinamento rappresentativo*, pp. 1873 ss.; G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, pp. 1899 ss.

sione – se si pensa al modello corporativo – di nuove forme di democrazia diretta o partecipata»<sup>46</sup>. Entro tale scenario si colloca e si attualizza il tema della rappresentanza di interessi quale possibile fattore di rimodulazione del rapporto tra la società civile e l'area del “politico”.

La crisi dei partiti politici e l'incapacità degli stessi di intercettare le domande sociali e di produrre, a partire da queste, adeguate sintesi “generali” ha, di fatto, mutato lo schema einaudiano del «conoscere per deliberare»<sup>47</sup>. Tale schema presuppone che l'attività deliberativa spetti al circuito democratico-rappresentativo, mentre l'attività istruttorio-conoscitiva possa offrire spazio all'intervento e all'influenza degli interessi e dei gruppi che ne siano portatori. Al riguardo, è stato rilevato che «lo schema del ‘conoscere per deliberare’, in base al quale segnare una linea di demarcazione tra il legittimo apporto degli interessati e la decisione politica dei responsabili politici si è complicato su entrambi i versanti»<sup>48</sup>.

In un quadro così delineato «le *lobby*, colmando, almeno in parte, il vuoto lasciato dai partiti politici, hanno saputo condizionare le scelte pubbliche non solo attraverso la leva economica (legalmente – secondo le regole del finanziamento elettorale, ad esempio – o illegalmente) ma anche attraverso la trasmissione di informazioni ad alto contenuto tecnico, l'ausilio, l'assistenza tecnica fornita al decisore pubblico, il supporto in precedenza assicurato dal gruppo parlamentare o dal partito stesso»<sup>49</sup>. La proliferazione dei gruppi di interesse costituisce la logica scaturigine del maggiore grado di complessità caratterizzante le moderne realtà socio-economiche. Da un lato il progresso tecnico, dall'altro la parcellizzazione/frantumazione dell'interesse generale, il quale non si presta più ad essere monoliticamente inteso quale “interesse generale preesistente”. In tal senso, è stato posto in rilievo come il partito politico sia stato «un'istituzione fondamentale delle società di massa ed oggi le trasformazioni sociali e tecnologiche lo vedono in

---

<sup>46</sup> M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*. Relazione (versione provvisoria) al Seminario AIC «Rappresentanza e mandato imperativo», 14 ottobre 2019, Napoli, di prossima pubblicazione su *Osservatorio costituzionale AIC*, p. 7.

<sup>47</sup> L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, in ID., *Prediche inutili*, II, Einaudi, Torino, 1964, pp. 3 ss.

<sup>48</sup> G. GUZZETTA, *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Cedam, Padova, 2012, pp. 11 ss., p. 16.

<sup>49</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 78.



profonda trasformazione e in severa difficoltà»<sup>50</sup>. In un contesto caratterizzato da un alto grado di complessità, sia sotto il profilo della disseminazione degli snodi deliberativi, sia sotto il profilo della specializzazione e settorializzazione della conoscenza tecnica, i gruppi di interesse «hanno mutato ruolo, comportamento, spazio d'azione, trasformandosi in interlocutori stabili (più o meno formalizzati) delle istituzioni»<sup>51</sup> anche in considerazione del fatto che «la crisi della politica induce i partiti a cercare rifugio entro la società, seguendone le pulsioni e gli egoismi, non riuscendo più a indirizzarli, trasformarli e fornendo ad essi forma politica»<sup>52</sup>. In tal senso, il ruolo dei gruppi di interesse si esplicherebbe sotto un duplice versante poiché «da un lato, i gruppi di interesse fungerebbero da contropotere all'azione dei governanti, impedendo così che la loro azione politica risulti del tutto irresponsabile rispetto a parti importanti della società civile; dall'altro, allorquando tale potere diventasse eccessivo, inserirebbero un elemento di distorsione all'interno del circuito democratico-rappresentativo»<sup>53</sup>. Nell'ambito di un simile contesto socio-economico, da calarsi, altresì, nel quadro della *governance* multilivello europea, «il *lobbying* opererebbe, dunque, quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire, fermo restando le proprie rispettive responsabilità, soggetti privati e decisori pubblici»<sup>54</sup>.

Approcciando all'analisi empirica del fenomeno lobbistico, non può sottacersi una generale considerazione di ordine metodologico. L'assunto fondamentale da cui dipana ogni riflessione sul punto involge il piano della "corretta" collocazione del fenomeno rispetto ad una sana dinamica di rappresentanza democratica degli interessi organizzati (e non) della società civile. Sul punto, è stato osservato come, in sostanza, occorra investigare, con riferimento al tema del lobbismo «se si tratti di un elemento positivo di avvicinamento e dialogo demo-

<sup>50</sup> F. LANCHESTER, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, p. 1.

<sup>51</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., spec. p. 80.

<sup>52</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in Aa.Vv., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno annuale AIC*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 177 ss., p. 225.

<sup>53</sup> A. PRITONI, *Poteri forti? Banche e assicurazioni nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 7.

<sup>54</sup> T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, op. cit., p. 3.

cratico fra rappresentanti e rappresentati, o piuttosto un segnale di inefficienza del sistema parlamentare e che rischia di divenire ‘ostaggio’ degli interessi particolari perorati dalle *lobby* più influenti, con gravi conseguenze sull’effettività dei principi di democrazia ed uguaglianza»<sup>55</sup>. Lo studio di detto fenomeno, inoltre, deve essere svolto sotto una duplice ottica, in quanto «il tema della rappresentanza degli interessi racchiuderebbe in sé due dimensioni: una ‘giuridica’, vale a dire la necessità di regolamentare l’attività della rappresentanza degli interessi, in termini, soprattutto, di criteri e modalità di accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni pubbliche; l’altra ‘sociale’, ovvero evitare che il *lobbying* (inteso, in termini generali, come sistema della rappresentanza degli interessi) sia *tendenzialmente* percepito come sinonimo di malaffare e corruzione»<sup>56</sup>. Già in prima battuta, si comprende ove origini la “diffidenza”<sup>57</sup> nei confronti dei gruppi di interesse, tanto da farne un vero e proprio «tabù giuridico»<sup>58</sup>. L’attività dei gruppi viene sovente interpretata in senso “distorsivo” rispetto alla “corretta” dinamica decisionale del “Pubblico”<sup>59</sup>. Tutto ciò anche in funzione del fatto che «l’elemento di fluidità dei gruppi, formazioni sociali senza uno stabile radicamento nelle strutture della politica, in grado di influire sull’attività di *policy making* senza figurare mediante un coinvolgimento diretto, è stato spesso causa della diffidenza gene-

---

<sup>55</sup> T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2006, pp. 719 ss., p. 721.

<sup>56</sup> L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell’ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 2.

<sup>57</sup> Una simile diffidenza origina da plurimi fattori, tra cui, l’ambivalenza del fenomeno lobbistico ed il timore di una sostituzione dell’interesse particolare all’interesse generale, in virtù della forza innanzitutto economica detenuta da taluni gruppi di interesse.

<sup>58</sup> P.L. PETRILLO, *Le lobbies nell’ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Cedam, Padova, 2012, pp. 179 ss., p. 183.

<sup>59</sup> Sul punto, come osservato da R. LIZZI, A. PRITONI, *Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell’Italia della disintermediazione*, op. cit., p. 158, il corretto funzionamento di un modello aperto alla partecipazione dei portatori di interessi non può prescindere da un’adeguata regolamentazione del rapporto fra questi ed il decisore pubblico, in quanto «la rilevanza del fenomeno gruppi d’interesse e della loro azione di lobbying (...) rischia di creare diversi problemi al funzionamento dei sistemi democratici, nei casi in cui vi sia assenza di regolazione e opacità nei modi in cui gli interessi intervengono nel processo di *policy*; tanto che è sempre più sentita l’esigenza di formalizzare le modalità di inclusione, di rendere trasparenti gli accessi e i contenuti dell’interazione fra interessi organizzati e *policy-makers*, a livello parlamentare, governativo, a livello di istituzioni territoriali e di amministrazioni pubbliche».

rale e del limitato interesse scientifico verso il fenomeno»<sup>60</sup>. Il tradizionale atteggiamento di “chiusura” scientifica dinanzi alla rappresentanza degli interessi ha variamente preso le forme della “stigmatizzazione” di un fenomeno tacciato di contaminare la «purezza»<sup>61</sup> delle sedi istituzionali di governo o, quantomeno, del “disinteresse”, tanto che «la elaborazione scientifica della materia è ancora molto parziale (...). Il terreno è stato arato soprattutto da sociologi e politologi»<sup>62</sup>.

In tal senso, è stato rilevato che «un parlamento in cui siano rappresentati (...) interessi settoriali, può produrre solo una somma di compromessi particolari, non può produrre alcuna decisione generale unitaria»<sup>63</sup>, così determinandosi lo sgretolamento della «autorità unitaria del parlamento», che verrebbe ad essere «erosa dallo scambio di utilità particolari» e «divorata dall’attacco concentrico che gli interessi le muovono»<sup>64</sup>. Purtroppo, a fronte della registrata «scontentezza nei confronti del sistema dei partiti», nel cui agire è dato rinvenire «un *deficit* nella rappresentanza democratica»<sup>65</sup>, ci si deve interrogare sull’opportunità di una adeguata regolamentazione del fenomeno in parola al fine di arginare, quanto più possibile, i rischi di storture e/o disfunzioni.

L’attività di *lobbying*, correttamente inserita nel quadro di una moderna democrazia rappresentativa, può essere intesa quale “tecnica di negoziazione” che, se adeguatamente regolamentata, consentirebbe

---

<sup>60</sup> M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci, Roma, 2011, p. 20.

<sup>61</sup> G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 83 ss., spec. pp. 100 ss.

<sup>62</sup> G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 7.

<sup>63</sup> G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, op. cit., p. 90, ove l’A. sottolinea che «il contratto-scambio (piegato a una logica eminentemente privatistica, *N.d.A.*) presuppone che i contraenti operino ciascuno per il proprio fine egoistico particolare, si realizza attraverso rinunce quantitative al solo fine della compatibilità tra tutte le pretese che riescono a farsi valere, determina una pura e semplice giustapposizione di interessi e ha come conseguenza una spartizione delle risorse disponibili, materiali e immateriali, secondo il peso o la forza sociale dei contraenti. Il contratto-cooperazione, al contrario, presuppone (non che esistano, di per sé, ma) che ci si intenda su fini comuni generali, si realizza attraverso un ‘mettere in comune’ risorse, comporta che gli interessi in campo siano filtrati da valori politici, sui quali – al contrario degli interessi bruti – è possibile trovare una mediazione».

<sup>64</sup> G. ZAGREBELSKY, *ult. op. cit.*, spec. p. 89.

<sup>65</sup> M. NICOLETTI, O. BRINO, *Ernst-Wolfgang Böckenförde, Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 515.

una corretta ed efficace rappresentanza di rilevanti interessi e gruppi sociali. In tal senso, dal punto di vista del “politico”, «la *lobby* rappresenta, per il politico di professione, un canale di comunicazione formale tecnicamente strutturato per entrare in contatto con gli interessi reali e fare, ordinatamente, scambio politico»<sup>66</sup>.

### 3. L’approccio euro-unitario al fenomeno lobbistico

L’Unione europea ha storicamente rappresentato il “luogo d’elezione” per un’ampia diffusione dei gruppi di interesse, quali portatori di informazioni ed interessi su settori cardine per l’integrazione europea<sup>67</sup>. Sin dall’istituzione delle Comunità europee (e correlativa-

---

<sup>66</sup> P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1989, p. 124. L’A., del pari, sottolinea come debba intendersi per attività di *lobbying* «una specifica tecnica di scambio politico, più riconoscibile rispetto ad altre, perché il suo esercizio e i soggetti scambisti sono, in genere, più strutturati. Il corpo sociale che ‘chiede’ una decisione pubblica (legislativa o amministrativa) ‘offre’ in cambio – se vuol restare sul terreno delle lobby e non scivolare in quello della corruzione – una contropartita immateriale. Ma il bene immateriale della contropartita fornita dal lobbista al Decisore Pubblico ha spesso un elevatissimo valore nella società dell’informazione (...) L’informazione fornita dal lobbista è prezioso sapere tecnico professionale e/o sociale. Esso non sarebbe altrimenti acquisibile dal Decisore Pubblico» (p. 154). Sul punto, si vedano, altresì, M. OLSON, *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965; H. WARD, *Pressure Politics: a Game-Theoretical Investigation of Lobbying and the Measurement of Power*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 16, n. 1/2004, pp. 31 ss.; R.L. HALL, A.V. DEARDORFF, *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, vol. 100, n. 1/2006, p. 69 ss.; M. BENNEDSEN, S. FELDMANN, *Informational Lobbying and Political Contributions*, in *Journal of Public Economics*, vol. 90, n. 4-5/2006, p. 631 ss.; AA.VV., *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009.

<sup>67</sup> Cfr., sul punto, W. GRANT, *Pressure Groups and the European Community: An Overview*, in S. MAZEY, J. RICHARDSON (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, pp. 27 ss.; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, op. cit., spec. pp. 48 ss.; P. MASTROBERARDINO, G. CAROLILLO, *Una disamina concettuale del termine lobby*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali, Giuridiche, Merceologiche e Geografiche. Università degli Studi di Foggia*, n. 9/2006, spec. pp. 7 ss.; D. COEN, J. RICHARDSON (a cura di), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009; S. RODRIGUEZ, *Law-making e policy formulation: il ruolo della società civile nell’Unione europea*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2010, pp. 125 ss., spec. p. 129; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., spec. pp. 245 ss.; nonché H. KLUVER, *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalition and policy change*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

mente all'ampliamento delle competenze comunitarie<sup>68</sup>) i gruppi di interesse hanno progressivamente trovato maggiori opportunità di partecipazione, a titolo consultivo, alla formazione delle politiche pubbliche, divenendo parte integrante del complesso e articolato processo decisionale dell'Unione: ai gruppi espressione dei settori economico-produttivi si sono affiancati gruppi di interesse nei settori sociali, ambientali e, finanche, dei diritti umani<sup>69</sup>.

L'Unione europea ha, pertanto, avviato un processo di riconoscimento e progressiva regolamentazione dell'attività di *lobbying*, a far data dalla previsione del Registro dei rappresentanti degli interessi al Parlamento europeo del 1996, seguita, poi, dall'adozione di un analogo registro della Commissione nel 2008 e, da ultimo, culminato con l'adozione del «Registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione» previsto dall'Accordo interistituzionale tra Parlamento e Commissione UE del 23 giugno 2011<sup>70</sup> e successivamente sostituito dall'Accordo interistituzionale sul «Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea» del 2014<sup>71</sup>.

Prima ancora di addivenire ad un Registro dei rappresentanti degli interessi al Parlamento europeo, la Commissione aveva già formalizzato, nel dicembre del 1992, la propria posizione di apertura al confronto con i gruppi di interesse nella Comunicazione «Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi di interesse speciale»<sup>72</sup>. Detta Comunicazione rappresenta un «documento regolativo fondamentale dei rapporti tra Istituzioni e *lobbies* e l'esteso ricorso al processo di consultazione sancisce l'apertura della Commissione ai

---

<sup>68</sup> Ampliamento da far risalire al momento dell'adozione, nel 1986, dell'Atto unico europeo.

<sup>69</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione della rappresentanza degli interessi a livello europeo, si vedano, per tutti, S. PANEBIANCO, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il "lobbying" sulla Commissione*, in *Amministrare*, n. 2/2001, pp. 275 ss., spec. pp. 276-278; nonché G. PIRZIO AMMASSARI, M.C. MARCHETTI, *Lobbying e rappresentanza di interessi nell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, 2018.

<sup>70</sup> GU L 191/29 del 22 luglio 2011.

<sup>71</sup> GU L 277/11 del 19 settembre 2014.

<sup>72</sup> Comunicazione (1992)2272.

gruppi di interesse»<sup>73</sup>, sintetizzando gli obiettivi perseguiti dalla Commissione per il tramite della stabile consultazione delle *lobbies*, quali interfaccia degli interessi organizzati nella società civile<sup>74</sup>. Il Documento in parola è sintomatico dell’atteggiamento di favore della Commissione nei confronti dell’apporto derivante da una costante interlocuzione con i gruppi di interesse, da apprezzarsi sotto il duplice versante «‘tecnico’ della normazione» e «politico della sua legittimazione»<sup>75</sup>; meglio detto, siffatta interlocuzione “stabile” configura il summenzionato “scambio politico” (§ 2) tra decisore pubblico e rappresentanti di interessi organizzati, il quale si rivela doppiamente profittevole per la Commissione, che, ad un tempo, ne trae un apporto tecnico-conoscitivo di cui sarebbe altrimenti priva, nonché il “rafforzamento” delle proposte concertate con i rappresentanti degli interessi rilevanti in ambito UE.

In particolare, l’avvicinamento della Commissione ai gruppi di interesse risulta essere finalizzato al «rafforzamento delle proprie strategie informative», al «miglioramento della valutazione di impatto economico, amministrativo e politico delle proprie proposte» e, correlativamente, alla «ottimizzazione della qualità della legislazione»<sup>76</sup>.

Non desta stupore, infatti, che la Commissione sia stata «una della più forti sostenitrici del *civil society discourse*»<sup>77</sup>, facendosi interlocutrice dei gruppi di interesse nell’ambito di un rapporto biunivoco, di uno «speciale rapporto di dipendenza» di reciproco vantaggio. In tal

---

<sup>73</sup> L.M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, in *CSE Working Papers*, n. 3/2015, p. 9.

<sup>74</sup> Cfr., sul punto, G.L. GAETA, *L’attività di lobbying nell’Unione Europea: come funziona la regolamentazione tra scelte pubbliche ed interessi particolari*, in *Queste Istituzioni*, n. 156-157/2010, pp. 173 ss.; nonché S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>75</sup> T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione Europea*, op. cit., spec. p. 730, ove l’A. rileva come «sotto il primo profilo, i gruppi esterni consentono alle Commissione di fruire di studi, pareri e in generale di *expertise*, dei quali essa non sarebbe altrimenti in grado di disporre per ognuna delle molteplici attività di impulso che le sono proprie all’interno del complesso procedimento normativo comunitario» e come, sotto il secondo versante, una proposta frutto di un coinvolgimento partecipativo di «soggetti esponenziali di interessi economici e sociali rilevanti a livello europeo sarà inevitabilmente più ‘forte’ al momento della sottoposizione a Parlamento e Consiglio nelle fasi successive».

<sup>76</sup> E. FERIOLO, *L’attività dei gruppi di pressione nell’Unione europea*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Cedam, Padova, 2012, pp. 91 ss., p. 97.

<sup>77</sup> S. RODRIGUEZ, *Law-making e policy formulation: il ruolo della società civile nell’Unione europea*, op. cit., spec. p. 125.

senso, «la Commissione dipende da gruppi d'interesse ed esperti nazionali per informazioni su standard tecnici, legislazione e strutture organizzative nazionali, che rappresentano il materiale su cui elaborare le politiche pubbliche e formulare proposte di legislazione comunitaria; gli interessi organizzati trovano nella Commissione l'istituzione più utile per accogliere le loro domande e tradurle in politiche»<sup>78</sup>. A ben vedere, il *lobbying* svolge un duplice ruolo, in quanto «*it is an instrument for interest groups to represent their priorities and to influence the decisional process, but it also constitutes an important remedy for the so-called 'information deficit' suffered by the EU institutions*»<sup>79</sup>. Come rilevato *supra*, l'apporto dell'attività di *lobbying* non si esaurisce sul piano tecnico quale rimedio al “deficit conoscitivo”, ma si riflette, altresì, sul piano politico della legittimazione europea; in tal senso, il *lobbying* è stato ritenuto una fonte di legittimazione di non secondo momento con riferimento tanto alla “input” quanto alla “output” *legitimacy*<sup>80</sup>, osservando che gli «*organized interests have histo-*

---

<sup>78</sup> S. PANEBIANCO, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il “lobbying” sulla Commissione*, op. cit., pp. 279-280.

<sup>79</sup> V. MARZIALI, *Lobbying the EU: Between Strengthening Legitimacy and Increasing Transparency*, in C. MCGRATH (a cura di), *Interest Groups and Lobbying in Europe. Essays on Trade, Environment, Legislation, and Economic Development*, The Edwin Mellen Press, Lewiston-Queenston-Lampeter, 2009, pp. 3 ss., spec. p. 17. Sul punto, si veda, altresì, P. BOUWEN, *Corporate Lobbying in the European Union: the logic of Access*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n. 3/2002, pp. 365 ss., spec. pp. 366-369, ove l'A. sottolinea che «*gaining access to the EU institutions is, however, a conditio sine qua non to exercise influence in the EU legislative process*», laddove al vantaggio rappresentato dall'accesso alle Istituzioni corrisponde, quale contropartita, la fornitura da parte dei lobbisti dei c.d. «*access goods*», ovverosia quei beni identificati dall'A. nell'«*Expert Knowledge (EK)*»; nell'«*Information about the European Encompassing Interest (IEEI)*»; e nell'«*Information about Domestic Encompassing Interests (IDEI)*»; nonché C. CROMBEZ, *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*, in *European Union Politics*, vol. 3, n. 1/2002, pp. 7 ss.

<sup>80</sup> Si vedano, in particolare, A.M. McLAUGHLIN, J. GREENWOOD, *The Management of Interest Representation in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n. 1/1995, pp. 143 ss.; S. PANEBIANCO, *Il Lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000; J. GREENWOOD, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003; nonché C.M. MARCHETTI, *Il lobbying nell'Unione europea: le misure sulla trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2018, pp. 745 ss., spec. pp. 746-747, ove l'A. pone in luce l'ormai riconosciuto ruolo delle *lobbies* quali «canali di informazione per istituzioni che, come quelle europee, sono contraddistinte dall'endemica distanza dai cittadini», sottolineando che «la Commissione ha individuato nei gruppi di pressione uno strumento utile all'acquisizione di informazioni e di verifica *ex ante* delle proprie decisioni; dall'altra, vi ha visto una fonte indiretta di legittimazione del suo operato, essendo sostanzialmente



*rically been an important means of contact for EU central institutions that are remote and lacking in democratic legitimacy»<sup>81</sup>.*

L'atteggiamento positivo della Commissione nei confronti della società civile ha avuto sviluppi e conferme, a partire dal Libro bianco sulla *governance* europea<sup>82</sup>, con cui si intese favorire un dialogo più sistematico con i rappresentanti della società civile, nell'ambito del generale obiettivo di «una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche»<sup>83</sup>. Un simile approccio si è tradotto, con specifico riferimento ai gruppi di interesse, in una riforma del sistema dell'attività dei Comitati<sup>84</sup> nell'ottica di una maggiore trasparenza e rappresentatività, al fine di «razionalizzare questo poco maneggevole sistema non per soffocare i dibattiti ma per renderli più efficaci e affidabili non solo per chi è consultato ma anche per chi è destinatario del parere»<sup>85</sup>. Da qui la Comunicazione del 2002 «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera

---

priva di quella fonte primaria che è la volontà popolare così come espressa attraverso libere elezioni».

<sup>81</sup> J. GREENWOOD, *Interest Representation in the European Union*, op. cit., spec. p. 5.

<sup>82</sup> Commissione delle Comunità europee, «La *governance* europea. Un Libro bianco», Bruxelles, 25 luglio 2001, COM(2001) 428 def.

<sup>83</sup> Commissione delle Comunità europee, «La *governance* europea. Un Libro bianco», p. 3.

<sup>84</sup> Nel quadro dei canali formali di dialogo tra interessi e Istituzioni, particolare rilievo riveste il sistema dei Comitati, che coadiuva la Commissione nella preparazione delle proposte di legge (Comitati di esperti) e nella implementazione dei provvedimenti varati dal Consiglio e dal Parlamento europeo (c.d. Comitologia), offrendo importanti punti di accesso ai gruppi di interessi, i quali si vedono riconosciuta l'opportunità di divenire consulenti stabili della Commissione. Questi Comitati vanno tenuti ulteriormente distinti dai Comitati del Consiglio, sebbene accada sovente che i membri dei comitati della comitologia facciano contemporaneamente parte dei comitati di esperti e dei comitati del Consiglio. Di tal che, come rilevato da L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, op. cit., p. 145, «i gruppi traggono vantaggio dallo stile cameratesco e consensuale che prevale nei comitati della comitologia. Tale stile genera lassismo per quanto riguarda non solo le regole che dovrebbero garantire il corretto funzionamento dei comitati, ma anche i criteri che dovrebbero ispirarne la composizione». Ad avviso dell'A., inoltre, si assiste a una moltiplicazione dei punti di accesso alle Istituzioni, con conseguente sovrapposizione di «differenti ruoli individuali e competenze istituzionali» nell'ambito del circuito decisionale.

<sup>85</sup> Commissione delle Comunità europee, «La *governance* europea. Un Libro bianco», pp. 17-18.

della Commissione»<sup>86</sup>, relativa all'interazione tra Istituzioni europee e società civile. In coerenza con il tradizionale gradimento per i contributi esterni provenienti dai gruppi di interesse, il Documento essenzialmente «mira a garantire che tutte le parti interessate vengano consultate in modo consono»<sup>87</sup>, incentivando un maggior coinvolgimento dei gruppi esponenziali di istanze provenienti *ab externo* mediante processi di consultazione più trasparenti, razionalizzati e sistematici. In relazione al rapporto che si dà tra rappresentanza di interessi e democrazia, la Comunicazione fornisce una chiara “legittimazione democratica” di detta attività; a ben vedere, la consultazione viene ricondotta alla “fisiologia” del processo decisionale, in quanto «parte delle attività di tutte le istituzioni europee lungo l'intero processo legislativo, dalla fase di definizione di una politica che precede la proposta della Commissione, fino all'adozione definitiva di un provvedimento legislativo e alla sua attuazione»<sup>88</sup>. In tal senso, non è dato rinvenire contraddizione alcuna tra il ricorso alle ampie consultazioni e il concetto di democrazia rappresentativa, purché, *ça va sans dire*, l'attività dei gruppi di interesse si limiti ad una funzione per così dire “ausiliaria” e non “sostitutiva” dell'attività propria degli organi legislativi democraticamente legittimati; difatti, la Comunicazione in parola sottolinea la differenza tra “opinione” e “voto”, affermando che «il principio cui si ispira la Commissione è di permettere alle parti interessate di esprimere un'opinione, non già un voto»<sup>89</sup>.

L'attenzione rivolta alla sempre più penetrante attività lobbistica è riconducibile a una serie di concause tra cui l'ampliamento delle competenze comunitarie<sup>90</sup>, oltreché la “fisiologica” assenza di partiti poli-

---

<sup>86</sup> Commissione delle Comunità europee, Comunicazione «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione», Bruxelles, 11 dicembre 2002, COM(2002) 704 def.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>90</sup> In aggiunta all'aumento delle competenze comunitarie, si vengono ad assommare due ulteriori cause all'origine dell'implementazione dell'attività dei gruppi di interesse in ambito comunitario, ovvero l'accresciuto utilizzo del voto a maggioranza in seno al Consiglio a scapito del voto all'unanimità (con annesso ridimensionamento del peso dei singoli governi nazionali e “allargamento” del ruolo degli attori sociali nel dialogo con le Istituzioni comunitarie), nonché l'introduzione delle procedure di cooperazione, di parere conforme e di codecisione che, rafforzando il peso del Parlamento europeo nel processo decisionale, ne hanno fatto un interlocutore per i gruppi sociali interessati a prendere parte

tici organizzati in ambito euro-unitario. Tale ultima circostanza, in particolare, ha determinato che, in ambito UE, si sia creato uno “spazio vuoto” suscettibile di essere occupato da gruppi in grado di farsi portatori di interessi transnazionali. In tal senso, è stato affermato come «in assenza di partiti, antenne del sistema democratico, gli interessi fossero bocca e orecchi della Commissione»<sup>91</sup>, la quale, anche in ragione della sua centralità nel processo decisionale, rappresenta il *target* privilegiato dell’azione dei gruppi. Del pari, a rimarcare i tratti distintivi tra ambito UE e ambito nazionale, il rapporto tra Commissione e gruppi di interesse è stato descritto in termini di «rapporto di clientela tra burocrazia europea e interessi organizzati», anziché di «parentela», sottolineandosi che «nell’Unione europea la funzione di aggregazione degli interessi, che nei sistema politici nazionali viene svolta dai partiti, è espletata dalla Commissione», la quale «si presta facilmente a rapporti di clientela perché essa considera alcuni gruppi come la naturale espressione degli interessi di un determinato settore sociale»<sup>92</sup>. Di tal che, la rappresentanza di interessi si è originata quale elemento consustanziale allo stesso assetto istituzionale dell’Unione, come dimostrato dagli intensi contatti che hanno interessato Istituzioni e gruppi di interesse<sup>93</sup>, il che spiegherebbe l’anticipo con cui il problema di una regolamentazione del fenomeno si sia presentato rispetto alle singole realtà statuali.

Ai fini di un inquadramento del fenomeno lobbistico in ambito UE, la Commissione considera tale fenomeno quale «componente legittima dei sistemi democratici, a prescindere se sia svolta da singoli cittadini o società, da organizzazioni della società civile o da altri gruppi di interesse o ditte che lavorano per conto di terzi»<sup>94</sup> e, del pari, sottoli-

---

all’elaborazione delle politiche europee. Sul punto, si veda E. FERIOLI, *L’attività dei gruppi di pressione nell’Unione europea*, op. cit., pp. 93-94.

<sup>91</sup> G. GRAZIANO, *Le lobbies*, op. cit., p. 50.

<sup>92</sup> S. PANEBIANCO, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il “lobbying” sulla Commissione*, op. cit., p. 278.

<sup>93</sup> Per una ricostruzione sui rapporti tra Istituzioni europee e gruppi di interesse, si vedano, in particolare, U. AYBERK, F.P. SCHENKER, *Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme*, in *Révue française de science politique*, n. 6/1998, pp. 731 ss.; nonché D. GUÉGUEN, *European lobbying*, in *Europolitics*, 2007, pp. 13 ss.

<sup>94</sup> Commissione europea, Libro verde «Iniziativa europea per la trasparenza», Bruxelles, 3.5.2006, COM(2006) 194 def., p. 4.

nea l'esigenza di implementare la politica sulla trasparenza<sup>95</sup> dell'attività di rappresentanza degli interessi, la quale costituisce il reale *punctum dolens* del coinvolgimento nel processo decisionale di soggetti non pubblici.

Lungo questa direttrice si colloca il già citato «Registro per la trasparenza»<sup>96</sup>. L'accordo, visto l'art. 11, §§ 1 e 2 TFUE, a norma del quale le Istituzioni europee mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile, contribuisce alla trasparenza, al rispetto del diritto e dei principi etici, al fine di evitare pressioni eccessive o accessi non autorizzati alle informazioni e ai responsabili politici. Tuttavia, è stato sottolineato come «la natura meramente volontaria del Registro e la scarsa vigilanza su completezza e veridicità dei dati forniti dai soggetti registrati possano compromettere l'efficacia della politica di trasparenza ufficialmente abbracciata dall'Unione»<sup>97</sup>. In tal senso si esprime il *Report della Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)* pubblicato nel settembre 2018, ove afferma che «*in the last decade, there have been some notable improvements around disclosure of lobbying activity, regulating conflicts of interest and opening-up expert groups to more diverse interests, but these measures have still fallen short of what is needed*»<sup>98</sup>.

In un simile quadro, l'adozione di un Registro obbligatorio sembrerebbe costituire un progresso nella direzione di una effettiva trasparenza dell'attività di *lobbying* a Bruxelles. Al riguardo, meritano di essere segnalati i negoziati sulla proposta della Commissione «per un accordo interistituzionale su un registro obbligatorio per la trasparen-

---

<sup>95</sup> La politica sulla trasparenza delle attività di lobbismo si basa su due diverse categorie di misure: *a*) il controllo esterno, inteso quale deterrente contro forme scorrette di lobbismo; *b*) norme sull'integrità che disciplinano la buona condotta tanto dei lobbisti, quanto dei destinatari dell'attività di *lobbying*. Cfr. in tal senso il Libro verde «Iniziativa europea per la trasparenza», pp. 6 ss.

<sup>96</sup> Ai sensi dell'art. 6 dell'Accordo, il Registro include disposizioni sull'ambito di applicazione del registro, attività contemplate dal registro, sulle definizioni, sugli incentivi e sulle esenzioni; categorie di registrazione; informazioni richieste a coloro che intendano registrarsi, compresi gli obblighi in materia di informazione finanziaria; un codice di condotta, con annessi meccanismi di segnalazione e reclamo in caso di mancata conformità allo stesso; nonché orientamenti in materia di attuazione recanti informazioni pratiche per coloro che intendono registrarsi.

<sup>97</sup> E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, op. cit., p. 107.

<sup>98</sup> Report «*Corporate capture in Europe*», Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), 2018, pp. 9-10, reperibile sul sito [alter-eu.org](http://alter-eu.org).

za»<sup>99</sup>, cui si aggiunge, quale ulteriore elemento a favore di una maggiore trasparenza, la prevista inclusione (a partire dal 3 ottobre 2018) nel Registro dell'elenco delle riunioni tenute dagli iscritti con i commissari e i loro consiglieri più stretti<sup>100</sup>. Il passaggio dalla “volontarietà” alla “obbligatorietà” dell'iscrizione al Registro segnerebbe l'avvicinamento della regolamentazione europea al modello tradizionalmente accolto negli Stati Uniti, ovvero il modello della *hard regulation*, improntato ad una stringente procedimentalizzazione dei rapporti fra decisore pubblico e rappresentanti degli interessi organizzati.

#### 4. La difficile regolamentazione del *lobbying*: il caso italiano

Venendo al livello nazionale, alcune riflessioni merita il caso italiano<sup>101</sup>, caratterizzato da un vistoso vuoto normativo in materia, dovuto, come pure è stato affermato, alla «preoccupazione che la disciplina dei gruppi di pressione equivalga alla loro legittimazione»<sup>102</sup>. Entro un panorama regolatorio del fenomeno lobbistico che vede “contrapporsi”, quali macro-modelli di riferimento, il modello della *hard regulation* e della *soft regulation* caratterizzanti, rispettivamente, il sistema statunitense ed euro-unitario, l'ordinamento italiano si è contraddistinto quale esempio paradigmatico, al pari di altre esperienze nazionali<sup>103</sup>, di “regolamentazione/non-regolamentazione”, tanto da

<sup>99</sup> Commissione europea, Bruxelles, 28.09.2016, COM(2016) 627 final.

<sup>100</sup> Fonte: portale del Registro per la trasparenza dell'Unione europea, reperibile in *ec.europa.eu*.

<sup>101</sup> Per un approfondimento sul punto, si vedano, in particolare, J. LA PALOMBARA, *Cientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, trad.it., Edizioni di Comunità, Milano, 1967; G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2009; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., spec. pp. 297 ss.; nonché G. SGUEO, *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Egea, Milano, 2012.

<sup>102</sup> T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 228 ss., p. 228.

<sup>103</sup> Analogamente al caso italiano, anche l'ordinamento spagnolo si caratterizza per l'assenza di un quadro legislativo organico e omogeneo in materia di rappresentanza di interessi, la quale è stata oggetto di scarsa e frammentaria attenzione da parte del Legislatore. La prima proposta organica di disciplina del fenomeno lobbistico nell'ordinamento giuridico spagnolo risale al 1990, su proposta del Partito Popolare spagnolo, sebbene il testo innovatore contenente norme per la «regolamentazione delle imprese che gestiscono

rappresentare un «contro-modello di riferimento», ovvero una «*worst practice*»<sup>104</sup>. L'approccio italiano<sup>105</sup> al fenomeno lobbistico si connota, in particolare, per l'assenza di un quadro regolamentare organico

---

interessi convergenti con gli interessi pubblici» non ottenne l'approvazione. Analoghe iniziative, con analogo esito, vennero intentate dalla CDS nel 1992 e dal gruppo parlamentare *Iniciativa por Cataluña Verdes* (2008, 2012). La Ley n. 5 del 2006, «*de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*», ha previsto alcune limitazioni all'esercizio dell'attività privata (inclusa, ovviamente, l'attività di *lobbying*), nel periodo successivo alla fine del mandato. In tempi più recenti, si sono registrati timidi tentativi nella direzione dell'implementazione della trasparenza e pubblicità dell'attività lobbistica, come dimostrato dal tentativo del Governo popolare, a fine 2017, di istituire un Registro delle *lobbies* presso il Congresso; iniziativa quest'ultima che non ha, tuttavia, avuto ulteriori sviluppi. Stante la prevalente concezione negativa del fenomeno, l'approccio seguito dal Legislatore spagnolo punta, evidentemente, a "limitare" le attività di *lobbying* in forma indiretta, per il tramite di una stringente normativa in tema di anticorruzione e trasparenza decisionale, senza voler, tuttavia, disciplinare puntualmente l'attività di *lobbying*. Del pari, non è estranea all'ordinamento iberico una qualche forma di "riconoscimento" del ruolo svolto dalle *lobbies*, come dimostrato dall'istituzione, con risoluzione del 26 febbraio 2016, presso la *Comisión nacional de los mercados y de competencia (CNMC)* del Registro volontario dei gruppi di interesse, al fine di garantire i principi di trasparenza ed interesse generale nelle relazioni tra *CNMC* e gruppi di interesse. Detto Registro (al momento l'unico previsto in ambito nazionale) si caratterizza per la natura volontaristica (analogamente a quanto è dato registrare nell'ordinamento italiano) che pare sottendere la logica della premialità propria del modello definibile di *soft regulation* o "per incentivi", fondato sulla volontarietà dell'iscrizione al Registro, da cui conseguono una serie di oneri e vantaggi. Tra i primi, rilevano il rispetto di obblighi di trasparenza, la rendicontazione periodica dell'attività svolta e, eventualmente, la sottoscrizione di un codice deontologico; quale "contropartita" dell'accreditamento, il lobbista guadagna un diritto di accesso diretto e prioritario alle sedi istituzionali. Per un approfondimento sui casi italiano e spagnolo, si veda, in particolare, R.R. NÚÑEZ, M. SPERDUTI, *The regulation of lobbying at sub-national level in Spain and in Italy*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2018, pp. 631 ss.

<sup>104</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., p. 299.

<sup>105</sup> Per un approfondimento sulla disciplina italiana della rappresentanza di interessi, si vedano, fra gli altri, M.C. ANTONUCCI, *Il paradosso del lobbying in Italia: il proliferare dei gruppi di interesse e la regolazione patchwork*, in V. MASCELLARO, C. PAPPAGALLO (a cura di), *Politica e potere. L'Italia delle lobby*, Minerva, Bologna, 2019, pp. 61 ss., spec. p. 65, ove l'A. rinviene nell'assetto e nel funzionamento delle istituzioni e della politica la ragione ambientale di un «contesto regolamentare del *lobbying* parziale e intermittente», affermando che «la resilienza dei partiti in crisi e una certa impermeabilità formale del sistema istituzionale nei confronti dei gruppi di interesse hanno, nei fatti, rallentato, ove non bloccato, i processi di riconoscimento di questo peculiare assetto del *lobbying* in Italia»; nonché M. D'ANGELOSANTE, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2018, pp. 529 ss.

ed omogeneo, in quanto tendenzialmente ispirato da una logica ‘settoriale’ ed ‘indiretta’, riconducibile ad un modello di «regolazione avvolgente»<sup>106</sup>, caratterizzato dal fallimento dei tentativi di una regolamentazione organica. Nel corso della storia repubblicana, come noto, sono stati presentati numerosi disegni di legge in materia, nessuno dei quali è stato approvato<sup>107</sup>, con il risultato che «dopo la caduta verticale dei partiti come soggetti di intermediazione degli interessi, il processo decisionale pubblico, nella composizione degli interessi contrapposti, risulta coperto da un velo impenetrabile»<sup>108</sup>. Non può, dunque, negarsi la necessità di una regolamentazione organica di un fenomeno che, al tempo della crisi dei partiti politici<sup>109</sup>, sembra farsi sempre più capillare nell’ambito della forma di governo parlamentare. In tal senso, è stato affermato che «l’entrata in crisi del sistema dei partiti tradizionali, dunque, unitamente all’introduzione di meccanismi diretti di scelta dei vertici istituzionali e di un sistema elettorale, a livello nazionale, caratterizzato da liste ‘bloccate’ di candidati, hanno accentuato tale fenomeno, lasciando le *lobbies* libere di operare in una sorta di *far west* istituzionale, condizionando – quando non determinando – l’indirizzo politico del governo senza assumersi alcuna responsabilità pubblica, senza avere alcuna legittimazione democratica, e potendo accedere al

---

<sup>106</sup> Termine coniato da E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n. 2/2017, pp. 371 ss.

<sup>107</sup> Per un quadro ricostruttivo delle proposte di legge in materia di gruppi di interesse, si veda, in particolare, P.L. PETRILLO, *Democrazia e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, spec. pp. 5 ss.

<sup>108</sup> A. BALDASSARE, *Introduzione*, in G. MAZZEI (a cura di), *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2009, p. 11.

<sup>109</sup> Cfr., sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, p. 339, ad avviso del quale «pur restando i partiti politici tramite determinante tra società e apparato statale, si è manifestata in modo sempre più evidente la loro incapacità a far fronte alle esigenze dei singoli e dei gruppi. Molti interessi, soprattutto settoriali e locali, non trovano sfogo nel tradizionale collegamento operato soprattutto mediante il procedimento elettorale che mette in risalto il raccordo partiti-parlamento e finiscono per connettersi direttamente alla struttura di vertice dello Stato al fine di influenzare o condizionarne le decisioni. Vengono quindi individuati dei «gruppi di interesse» o «gruppi di pressione» nelle entità (enti pubblici, imprese private e pubbliche, soggetti privati, strutture associative) che operano al fine di condizionare l’azione dei pubblici poteri in modo da soddisfare interessi di varia natura (economici, sociali, culturali e religiosi) nel momento in cui si procede alla adozione di scelte di indirizzo».



decisore pubblico solo in ragione della propria ‘forza’ economica o dei rapporti di clientela e parentela posti in essere»<sup>110</sup>.

In un quadro così delineato, una regolamentazione dell’attività lobbistica risulta, evidentemente, necessitata dall’esigenza di assicurare una rappresentanza degli interessi conforme ai principi costituzionali di trasparenza ed imparzialità, nel quadro di una lettura della Costituzione nel senso di una «vera e propria ‘teoria generale costituzionale della partecipazione’<sup>111</sup> anche al processo legislativo e anche da parte dei gruppi di pressione»<sup>112</sup>. Del pari, «l’impulso dato dalle istituzioni europee sta trasformando il modo di concepire l’attività di *lobbying* a livello nazionale, favorendo la riflessione su una regolamentazione volta a facilitare la partecipazione dei gruppi di interesse e rafforzare la trasparenza del processo legislativo»<sup>113</sup>. Al tentativo di “emulazione” delle *good practices* rinvenibili soprattutto nel contesto americano<sup>114</sup> ed europeo, si aggiunge, quale ulteriore fattore “propulsivo” per una disciplina legislativa in materia, «il tentativo di escludere dalla galleria della rappresentanza degli interessi quegli scandali corruttivi che ciclicamente investono il nostro Paese e che coinvolgono i *decision makers* e gli attori economici e sociali»<sup>115</sup>.

Non si intende escludere che l’attività di rappresentanza di interessi possa sconfinare nell’illecito e venire, dunque, a coincidere con feno-

<sup>110</sup> P.L. PETRILLO, *Le lobbies nell’ordinamento giuridico italiano*, op. cit., pp. 185-186.

<sup>111</sup> Cfr., sul punto, G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 5/2005, pp. 28 ss.; nonché A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*. Relazione introduttiva alle giornate di studio su «Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi», Perugia, 2010, 13 ss., reperibile in *Astrid-online.it*.

<sup>112</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., 320.

<sup>113</sup> A. ZAGARELLA, *Come si regola la pressione nel mondo*, in AA.VV., *Lobby. La rappresentanza di interessi*. Paper 13, Bocconi, Milano, 2014, pp. 15 ss., p. 23.

<sup>114</sup> Per un approfondimento sul fenomeno lobbistico negli USA, si vedano P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva*, op. cit., spec. pp. 167 ss.; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., spec. pp. 191 ss.; R. DI MARIA, A. DORIA, *Il fenomeno del lobbismo negli Stati Uniti d’America: brevi considerazioni sugli strumenti di influenza delle lobbies e sulla evoluzione della relativa evoluzione legislativa, fino alla sentenza “Citizens United v. FEC”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013.

<sup>115</sup> L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell’ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, op. cit., pp. 1-2.

meni corruttivi<sup>116</sup>; cionondimeno, l'eventuale (accidentale) convergenza tra le due tipologie di attività non si sostanzia in una equivalenza o, meglio detto, in una "sovrapposizione fenomenologica" *tout court*<sup>117</sup>. È in tale prospettiva che emerge l'opportunità e la necessità di una regolamentazione specificamente diretta alla rappresentanza di interessi, con il precipuo intento di operare una differenziazione dell'attività (lecita) di *lobbying* dalla fattispecie di traffico di influenze illecite, introdotta dalla legge n. 190/2012 (c.d. "Legge anticorruzione"). Ciò consentirebbe, a ben vedere, di alzare il velo di "clandestinità"<sup>118</sup>, inevitabilmente "inspessito" dall'assenza di una disciplina specifica del fenomeno e, al contempo, di dare la giusta collocazione al fenomeno in seno ai contemporanei sistemi democratici. Un simile mutamento di approccio consentirebbe, in ultima analisi, di valorizzare il potenziale ruolo dei gruppi di interesse quali mezzo per la diffusione delle informazioni presso le Assemblee elettive, nonché di ampliare la partecipazione rispetto alla decisione pubblica<sup>119</sup>.

Sulla scorta di quanto affermato, ci si avvede di come sarebbe semplicistica (se non addirittura miope) un'indagine sul *lobbying* scavra dalle impostazioni ideologiche che al fenomeno si accompagnano. Così, è stato posto in luce come il rifiuto di un'organica regolamentazione del fenomeno lobbistico in Italia sia, ad un tempo, causa e porta-

---

<sup>116</sup> Sui profili di contiguità tra *lobbying* e corruzione, si vedano, tra gli altri, M. JOHNSTON, *Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet*, in K.A. ELLIOT (a cura di), *Corruption and the Global Economy*, Columbia University Press, Washington, DC, 1997, pp. 61 ss.; N. CAMPOS, F. GIOVANNONI, *Lobbying, Corruption and Political Influence*, in *Public Choice*, vol. 131, n. 1-2/2007; D. APOLLONIO, B.E. CAIN, L. DRUTMAN, *Access and Lobbying: Looking beyond the Corruption Paradigm*, in *Hastings Constitutional Law Quarterly*, n. 36/2008, pp. 13 ss.; N. CAMPOS, F. GIOVANNONI, *Political institutions, lobbying and corruption*, in *Journal of Institutional Economics*, vol. 13, n. 4/2017, pp. 917 ss.

<sup>117</sup> Sul punto, si veda, in particolare, R. DE CARIA, *Regole sul lobbying e regole sulla corruzione: le ragioni economico-giuridiche di un (auspicato) divorzio*, in *federalismi.it*, 2019.

<sup>118</sup> Cfr. E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, op. cit., spec. p. 373, ove l'A. pone in luce come l'attività di "pressione" svolta dai portatori qualificati di interessi finisca per ricadere nella «clandestinità», in specie nei Paesi «che risentono dell'influsso del paradigma rousseauiano della volontà generale» e come la mancanza di una disciplina specifica in materia costringa il lobbista «in una zona grigia spesso impropriamente percepita sin troppo prossima alla corruzione penalmente rilevante».

<sup>119</sup> Cfr., in tal senso, M. AINIS, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Rizzoli, Milano, 2012.

to di un «doppio processo di ‘occultamento’»<sup>120</sup>, in quello che sembra sottendere uno “sforzo” di negazione di un fenomeno invero consustanziale alle democrazie pluralistiche contemporanee. In tal senso, è stato osservato, con riferimento all’esperienza italiana, che la rappresentanza di interessi costituisce «un fenomeno – un tipo di *lobbying* senza regole – la cui autonomia non è regolata da alcuna disciplina di tipo legislativo, ed è rimessa all’arbitrio degli attori pubblici e privati e alla tendenziale opacità delle sedi di decisione»<sup>121</sup>.

In mancanza di una disciplina legislativa sui gruppi di interesse, è, tuttavia, intervenuta, l’8 febbraio 2017, una prima regolamentazione volta a disciplinare l’attività di *lobbying* nelle sedi della Camera dei deputati<sup>122</sup>, con cui l’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha dato seguito a quanto deliberato, il 26 aprile 2016, dalla Giunta per il Regolamento della Camera<sup>123</sup>, a sua volta, preceduta dall’adozione di un codice di condotta per l’attività dei deputati<sup>124</sup>. La disciplina ha ad oggetto la rappresentanza di interessi per come qualificata dal paragrafo II del Regolamento dell’aprile del 2016, ovvero «ogni attività svolta (...) professionalmente (...) attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale o scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati»<sup>125</sup>. L’atto

---

<sup>120</sup> Cfr. E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, op. cit., spec. p. 372, ove l’A. afferma che «da un lato, il fenomeno è stato per molto tempo sostanzialmente negato in radice e quindi considerato quale dinamica non suscettibile di regolazione, vuoi perché estranea al nostro ordinamento, vuoi perché riconducibile entro uno spazio naturalmente ‘riservato’ ai partiti politici quali strutture deputate a svolgere un ruolo di mediazione con gli interessi. Dall’altro, si è spesso operato nel senso del ridimensionarlo, circoscrivendone l’ambito ed assumendolo come limitato alle deliberazioni del Parlamento (e come tale da demandare a regolamenti delle Camere)».

<sup>121</sup> U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2019, p. 15.

<sup>122</sup> Cfr. Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza dell’8 febbraio 2017, «Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati».

<sup>123</sup> Per un approfondimento sulla «Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati» approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016, si veda, in particolare, S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2016.

<sup>124</sup> Approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016. Cfr., sul punto, S. SILEONI, *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016.

<sup>125</sup> Cfr. «Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati», par. II «Definizione dell’attività di rappresentanza di interessi».

adottato dall'Ufficio di Presidenza, volto alla «disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati», all'art. 1, dispone l'istituzione di un «Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera» finalizzato all'inveramento dei principi di pubblicità e trasparenza.

Il perseguimento di suddetti principi emerge, in particolare, dalla pubblicazione del Registro sul sito internet della Camera (art. 1, co. 2); dalle modalità per la richiesta di iscrizione (art. 2), tra cui vanno annoverate la descrizione dell'attività che si intende svolgere e l'indicazione dei soggetti che si intende contattare (lett. a), nonché l'autocertificazione di non aver ricoperto nei dodici mesi precedenti cariche di governo o parlamentari, così prevedendosi una sorta di divieto di *revolving door* (lett. c); oltreché l'obbligo di presentazione periodica di una relazione annuale sull'attività di rappresentanza svolta (art. 5). Alcuni punti di criticità, sintomatici di una certa miopia da parte del legislatore, possono, *prima facie*, rinvenirsi nella considerazione della sola attività fisicamente svolta all'interno delle sedi della Camera e solo nei confronti dei Deputati<sup>126</sup>, oltreché in una concezione del fenomeno lobbistico non del tutto aderente alla realtà, in quanto dall'art. 2, lett. a) si ricava che gli autori delle nuove norme avevano in mente «solo il lobbying c.d. *one-shot* ovvero quella azione di pressione che è specificamente finalizzata a far approvare o non far approvare una singola puntuale norma», dimenticando che l'attività lobbistica «consiste anche in una attività permanente di monitoraggio a trecentosessanta gradi»<sup>127</sup>. Si aggiunga, altresì, l'assenza di tracciabilità sotto il profilo economico-finanziario, particolarmente rischiosa, specie in relazione all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Cfr., sul punto, P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici: la Camera dei Deputati approva prime norme sulle lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2017, p. 393 ss., spec. p. 394, ove l'A. rileva come la mancata considerazione dell'attività di *lobbying* svolta al di fuori delle sedi istituzionali (ed esercitata nei confronti dei collaboratori e dei consiglieri parlamentari, «la cui rilevanza nel momento decisionale è fuori discussione»), rappresenti una palese mancanza della disciplina, a norma della quale, pertanto, «il lobbista che resta fisicamente al di fuori della sede della Camera potrà continuare a esercitare la sua azione di pressione senza venire allo scoperto: l'importante è che non varchi l'ingresso di Montecitorio».

<sup>127</sup> P.L. PETRILLO, *op. ult. cit.*, spec. p. 395.

<sup>128</sup> Cfr. D.l. 28 dicembre 2013, n. 149, recante «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della con-

Il fondamento e il dato caratterizzante di tale ipotesi regolativa, rispetto al modello più stringente (e che sarebbe, forse, auspicabile) della «gabbia»<sup>129</sup>, si rinviene nel fatto di scoraggiare, anziché impedire, l'esercizio dell'attività lobbistica al di fuori di un cogente sistema regolativo, informato a principi e criteri di trasparenza e rendicontazione. Ulteriore tentativo di regolazione si è registrato, del pari, con il recente «Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri»<sup>130</sup>, volto a promuovere, sul modello europeo<sup>131</sup>, i livelli di trasparenza nel dialogo tra i decisori pubblici ed i portatori di interessi.

Gli interventi regolativi sperimentati sono evidentemente caratterizzati da un alto livello di frammentarietà e, sebbene a tratti apprezzabili, non possono (né debbono) sostituirsi ad una disciplina organica di rango legislativo<sup>132</sup>. Si può, dunque, concludere sul punto aderendo

---

tribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore», convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 13. Una ricognizione sulle fonti di finanziamento ai partiti politici viene proposta, in ottica comparata, da L. MEZZETTI, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno annuale AIC*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 111 ss.

<sup>129</sup> Cfr., sul punto, G. SGUEO, *Gli “incentivi”, la “gabbia”, l’“inclusione”: tre ipotesi per regolare le lobby*, in AA.VV., *Lobby. La rappresentanza di interessi*, op. cit., ove l'A. afferma che il «il regime della gabbia – che, inevitabilmente, postula l'obbligatorietà dell'iscrizione al registro dei lobbisti – non ammette che si possano rappresentare interessi privati presso le istituzioni se non si è preventivamente aderito a quel regime di regole», così mirando ad «impedire l'esercizio della professione di lobbista al di fuori di un regime di trasparenza e rendicontazione particolarmente stringente».

<sup>130</sup> Regolamento approvato nell'adunanza del 6 marzo 2019 con Delibera n. 172 ed entrato in vigore il 24 maggio 2019. Per un approfondimento circa il ruolo dell'ANAC, si veda, per tutti, C.S. LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'ANAC*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2018, pp. 605 ss.

<sup>131</sup> Il riferimento va, in specie, alla decisione 2014/838/UE «relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i direttori generali della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti» ed alla decisione 2014/839/UE «relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti».

<sup>132</sup> Nonostante la prevalente tendenza sia quella di disciplinare la rappresentanza degli interessi mediante strumenti non legislativi, nel corso della XVIII legislatura non sono mancate proposte di legge in materia, quali la proposta di legge C. 196, recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico

all'opinione di Petrillo per la quale la regolamentazione propria di questi ordinamenti sembrerebbe mossa «da una logica casuale, sporadica, strisciante come quel serpente che sulla sabbia prosegue il suo cammino senza farsi vedere»<sup>133</sup>, tanto da arrivare a sostenere l'esistenza di un vero e proprio modello definibile «regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico»<sup>134</sup>.

## 5. Conclusioni aperte su un fenomeno in divenire

In un panorama sociale, economico, istituzionale e finanche tecnologico che guarda alla rappresentanza di interessi come ad un possibile “fattore di partecipazione”, una regolamentazione nel senso della trasparenza e della partecipazione non pare essere più procrastinabile, anche con riferimento al ruolo rivestito dai gruppi di interesse. Nell'ambito dello Stato pluriclasse, il pluralismo sociale «articolato in associazioni mere e in vere e proprie organizzazioni complesse» ha, infatti, posto «il problema, prima politico, poi propriamente giuridico-costituzionale, del grado di rilevanza o, in altre parole, della misura dell'‘inclusione-riconoscimento’ degli interessi organizzati nei processi di definizione delle scelte pubbliche»<sup>135</sup>. L'esistenza di un rapporto stabile (sebbene “sregolato”) tra decisore pubblico e portatori di interessi – con la conseguente “inclusione” degli interessi nel processo decisionale – impone il superamento della «diffidenza ideologica, alimentata soprattutto dall'idea del ‘legislatore onnisciente’, uso a

---

dei rappresentanti di interessi» presentata il 23 maggio 2018; il disegno di legge S. 241, recante «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi», presentato in data 9 aprile 2018; il disegno di legge S. 266, recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali e presso i decisori pubblici», presentato in data 12 aprile 2018; il disegno di legge S. 484, recante «Disciplina della rappresentanza di interessi» presentato il 14 giugno 2018; il disegno di legge S. 1266, recante «Disciplina delle attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi», presentato l'8 maggio 2019; nonché il disegno di legge S. 1459, recante «Norme in materia di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi» presentato in data 6 agosto 2019.

<sup>133</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazia e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, op. cit., p. 5.

<sup>134</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, op. cit., p. 299.

<sup>135</sup> G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 292.

concepire la decisione come il precipitato di un discernimento pressoché autoreferenziale, da circoscrivere al perimetro dei palazzi della rappresentanza generale»<sup>136</sup>.

La parcellizzazione/pluralizzazione delle domande sociali, il “ridimensionamento” del ruolo tradizionalmente rivestito dai partiti, nonché la «permeabilità (delle istituzioni, *N.d.A.*) verso le istanze particolari»<sup>137</sup> imporrebbero una disciplina legislativa organica. L’alone di negatività che accompagna il fenomeno lobbistico dovrebbe – si ritiene – coprire il solo lobbismo “sregolato” e “opaco” e non, viceversa, il lobbismo *tout court*, il quale, ove adeguatamente regolamentato nell’ottica di una maggiore trasparenza, costituirebbe un utile strumento di raccordo tra Istituzioni e società civile, fattore di arricchimento reciproco. In tal senso, l’utilità di una disciplina (puntuale, organica e diretta) della rappresentanza degli interessi si apprezza specie in considerazione dei vantaggi derivanti dalla «elevata *expertise* dei rappresentanti, che può contribuire al pregio della decisione politica; la qualità e la quantità di informazioni che questi soggetti possono rendere disponibili per la Commissioni parlamentari, conferendo a una migliore tecnica normativa e a più fondate previsioni di impatto della legislazione»<sup>138</sup>.

Ai vantaggi apprezzabili (in entrata e in uscita) sotto il profilo informativo, definito versante «‘tecnico’ della normazione»<sup>139</sup>, si aggiungono, poi, le ricadute positive quanto a valorizzazione della partecipazione democratica e del controllo diffuso da parte dei cittadini<sup>140</sup>.

<sup>136</sup> U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, op. cit., p. 12, ove l’A. ricostruisce il processo decisionale italiano come «modello a vocazione negoziale».

<sup>137</sup> M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bari, 2002, pp. 14-15.

<sup>138</sup> S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, spec. p. 19, ove l’A. sottolinea l’utilità di una disciplina legislativa «che facesse ‘emergere’ le pratiche di *lobbying*, e ne regolasse i modi (in mancanza della quale esse si svolgono egualmente, sicché, specie in alcuni ambiti economicamente sensibili, spesso non è possibile stabilire chi sia l’‘autore materiale’ della legge, in particolare quando la potestà legislativa venga esercitata dal Governo)».

<sup>139</sup> Cfr., *supra*, nt. 47.

<sup>140</sup> Sul punto, si veda, in particolare, M.C. ANTONUCCI, P. MAFFETTONE, *Gruppi di interesse e sistemi democratici nel contesto della crisi della rappresentanza e della disintermediazione: temi, note e questioni*, in AA.VV., *Rapporto 2019. Democrazia degli interessi e intermediazione della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 47 ss., spec. pp. 68-69, ove gli Aa. affermano che «una regolamentazione del rapporto tra



Per tale via, si potrebbe istituzionalizzare e dare forma giuridica “certa” ad un’attività (professionale) di fatto esistente (e operante), sottoponendola a precisi doveri deontologici, nella duplice ottica di una maggiore “trasparenza” e “qualità” della decisione politica e di una “responsabilizzazione” dei soggetti coinvolti (rappresentanti di interessi e decisori pubblici) nel processo decisionale. In tal senso, è stato sottolineato come «in democrazia i processi decisionali dovrebbero seguire modalità ben precise, le più importanti delle quali fanno sì che si approdi effettivamente a decisioni trasparenti ove gli attori che vi partecipano si assumano le responsabilità delle loro scelte»<sup>141</sup>.

Evidente, dunque, come la sfida sia quella di dare nuovo vigore e respiro alla democrazia rappresentativa che, investita di una crisi di legittimazione, di fiducia e di partecipazione, necessita di trovare una declinazione confacente al mutato assetto socio-economico, oltretutto culturale. In tale prospettiva, è stato rilevato come la crisi del modello di democrazia rappresentativa «possa costituire lo stadio intermedio di un percorso evolutivo più ampio che investa, più in generale, il valore della partecipazione alla vita delle istituzioni pubbliche dato che il popolo, non ritrovando negli istituti tradizionali legati al principio della rappresentatività le risposte che cerca, tenderebbe a rinvenirle in altri strumenti di espressione della propria volontà»<sup>142</sup>.

A fronte della permeabilità del tradizionale circuito democratico rappresentativo rispetto alle dinamiche di pluralizzazione della società, di settorializzazione delle competenze, di globalizzazione e di progresso tecnologico, il tema della rappresentanza di interessi necessita di essere riconsiderato se non quale “antidoto” alla crisi della rappre-

---

rappresentanza di interessi e decisori pubblici riconduce in un contesto di ampliamento degli spazi democratici e di miglioramento della qualità della democrazia (...) tanto in entrata, con un ascolto attivo dal punto di vista dei rappresentanti di interessi, quanto in uscita, con una migliore qualità delle decisioni prodotte, grazie ad un’attività di *decision making* basata su un’informazione più ricca e completa e una maggiore e migliore capacità di informazione e controllo da parte dei cittadini».

<sup>141</sup> M. CERRUTO, C. FACELLO, *Competizione e interessi*, in L. MORLINO, D. PIANA, F. RANIOLO (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 76 ss., pp. 90-91.

<sup>142</sup> F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, op. cit., p. 587, ove l’A. attribuisce al *lobbying* «un ruolo fondamentale (‘di cerniera’)».

sentanza democratica, quale (questo sì) potenziale mezzo di democratizzazione delle dinamiche, endogene ed esogene, in atto.

In conclusione, il riconoscimento e la regolamentazione della rappresentanza di interessi, lungi dal costituire un disconoscimento dei principi fondanti i regimi democratici, svolgerebbero una funzione “ausiliaria” nei confronti della rappresentanza democratica. Un intervento legislativo in materia allineerebbe l’ordinamento italiano alle esperienze “virtuose” esistenti nel panorama americano ed europeo, con conseguente miglioramento della qualità della legislazione sotto il duplice versante dell’*iter* formativo (che diverrebbe più aperto e trasparente) e dei risultati prodotti; a tale (fondamentale) elemento di positività si aggiunga, *ad adiuvandum*, la valorizzazione (e responsabilizzazione) della rappresentanza degli interessi quale attività “professionalmente” svolta da soggetti accreditati, nonché le ricadute positive in termini di limitazione dell’assimilazione (concreta e/o percepita) tra attività di *lobbying* e corruzione.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

**Adriana APOSTOLI**

**Paolo CARETTI**

**Lorenza CARLASSARE**

**Elisabetta CATELANI**

**Pietro CIARLO**

**Claudio DE FIORES**

**Michele DELLA MORTE**

**Alfonso DI GIOVINE**

**Mario DOGLIANI**

**Marco RUOTOLO**

**Aldo SANDULLI**

**Dian SCHEFOLD**

**Massimo VILLONE**

**Mauro VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)