

**Lobbying e relazioni istituzionali
nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea**
di Bruno Brienza

Introduzione

L'architettura politico-istituzionale edificata a partire dal secondo dopoguerra sulle fondamenta di un sistema politico caratterizzato da un forte radicamento territoriale e da una capillare organizzazione sociale si è profondamente trasformata, insieme con il venir meno dei tradizionali canali di comunicazione a connotazione politica tra società civile e centri decisionali. Nella dimensione politica nazionale ed europea post-partitica, pertanto, la questione della rappresentanza di interessi si impone in modo vitale, anche in ragione di un necessario percorso di riforme che l'Italia in particolare deve intraprendere nell'era della globalizzazione e internazionalizzazione dell'economia del terzo millennio. È evidente, dunque, che accanto al soggetto politico occorre ormai considerare altri nuovi attori e altri nuovi canali, per interpretare le nuove istanze promosse dai soggetti economici e sociali e rappresentarle davanti alle istituzioni¹. In tale ottica, le attività di lobbying e di relazioni istituzionali costituiscono non solo uno strumento assolutamente legittimo, ma anche una risorsa preziosa nei complessi meccanismi della dialettica democratica

¹ Sulle nuove forme e organizzazioni nelle quali si costruisce, si esercita e si dispiega la nuova domanda di partecipazione politica, v. G. Pasquino (a cura di), *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 18 e ss. Avvertenza per il lettore: In considerazione della rilevante mole bibliografica e di fonti documentarie prese in esame ai fini della stesura del presente lavoro di ricerca, e al fine di non appesantire ulteriormente il testo, si è ritenuto opportuno omettere l'elenco delle stesse, rinviandosi, per quanto di pertinenza, all'apparato critico delle note a piè di pagina del testo.

contemporanea. Sotto il profilo eminentemente tecnico, si può definire l'attività di lobbying come un'opera di informazione con finalità persuasive sul decisore pubblico esercitata da parte di coloro sui quali hanno piena ricaduta le conseguenze delle decisioni stesse. Una spinta forte alla formazione di forme efficaci di rappresentanza è stimolata anche dalla complicata congiuntura economica europea e internazionale, che riduce drasticamente i margini di profitto prodotti dalla esclusiva azione delle leggi del mercato e della concorrenza e amplifica la competizione tra gli stessi operatori economici.

In questo quadro, diventa improcrastinabile l'adozione di regole deontologiche e di norme di trasparenza intese a regolare ruoli e rapporti tra portatori di interessi e soggetti istituzionali. Proprio per tale ragione, il Parlamento europeo ha previsto nel proprio regolamento delle norme per l'iscrizione degli *stakeholders* in un registro pubblico, consultabile, che li vincola ad un codice deontologico, e ha emanato disposizioni in ordine alla trasparenza delle disponibilità economiche e finanziarie dei membri del Parlamento stesso. Anche in Italia, dunque, in ritardo sul piano legislativo rispetto ad altri Paesi europei, è ormai indispensabile una rivoluzione culturale che sdogani in modo radicale e definitivo l'attività di lobbying dal pregiudizio inveterato che la associa ad operazioni di sottobosco e ne chiarisca invece la natura di attività professionale regolamentata, ad alto tasso di contenuto specialistico, garante della trasparenza del proprio *modus operandi* e della assoluta liceità degli interessi rappresentati e perseguiti². Il presente contributo, attraverso l'analisi comparata della legislazione considerata presente allo stato dell'arte, intende appunto dimostrare la necessità di una sollecita approvazione di una disciplina organica da parte del Parlamento nazionale, allo scopo di allineare la legislazione italiana alle migliori esperienze giuridiche europee.

Attivismo europeo vs immobilismo italiano: considerazioni preliminari

L'azione di gruppi organizzati di pressione che esercitano una influenza sul decisore pubblico, per indurlo a compiere una determinata scelta tra una pluralità di opzioni disponibili è connesso allo sviluppo delle democrazie industriali. Si tratta di un fenomeno largamente diffuso su scala mondiale, tale da produrre un intervento diretto dei portatori di interessi particolari in modo sempre più attivo e partecipativo nei meccanismi del processo decisionale, affinché l'atto di indirizzo politico, l'atto legislativo e persino gli stessi atti di

² Sul punto, cfr. I. Pivetti, *Lobby, l'informazione persuasiva*, p. 9 e ss., in E. Calvario, F. Spicciariello, *Introduzione alle relazioni istituzionali*, Roma, Luiss University Press, 2006.

controllo *ex post* possano configurarsi come il risultato della composizione dei diversi interessi rappresentati e della pluralità delle opinioni espresse³.

In Europa, in particolare, sono molti i Paesi che hanno o stanno sperimentando sistemi di regolazione circa le attività di rappresentanza di interessi, con risultati estremamente diversi tra loro e molto differenziati rispetto alle altre realtà d'oltreoceano, in particolare statunitense e canadese, fondate sulla trasparenza come valore preminente nell'esercizio delle attività di lobbying, volte ad influenzare il processo decisionale. In maniera piuttosto sorprendente, i principali protagonisti di questi tentativi sono i nuovi Paesi democratici dell'Europa dell'Est, anziché le democrazie industriali più avanzate dell'Europa occidentale. Tra i Paesi europei che hanno istituito meccanismi e regolamenti in materia di rappresentanza di interessi spicca la Germania, che per prima ha introdotto e implementato un registro dei lobbisti nel 1951. Nel corso degli anni Novanta ne ha introdotto uno il Parlamento europeo, seguito dalla stessa Commissione europea nel 2008. Nel 2011 Parlamento europeo e Commissione hanno poi deciso di uniformare la normativa europea, attraverso un accordo interistituzionale che ha dato vita al comune Registro per la trasparenza.

Numerosi sono stati i tentativi intrapresi in Europa negli ultimi quindici anni: normative *ad hoc* sono state varate rispettivamente in Lituania (2001), Polonia (2005), Ungheria (2006, poi abrogata nel 2011 e regolata *ex novo* nel 2013 con decreto governativo), in Macedonia (2008), in Francia (2009), in Slovenia (2011) e in Austria (2012). In altri Paesi è stata accesa la discussione circa l'opportunità di adottare una disciplina organica in materia di lobbying, come nel caso dell'Irlanda e del Regno Unito⁴, ora impegnato nella delicata fase della

³ Sul tema, v. *amplius* P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., pp. 1-9. Sull'evoluzione del rapporto tra apparati statali e interessi organizzati nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato autoritario e alla concettualizzazione di Stato sociale, v. F. Lanchester, *Stato (forma di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 796 ss. Per l'esercizio delle pratiche c.d. neocorporative nello Stato democratico-pluralista, v. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione della forma di Stato e delle sue forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000, e G. Amato, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 59-60, per il quale con l'evoluzione della società industriale si sono via via affermate articolazioni frammentate della società espressioni di "identità collettive legate ad interessi specifici e particolari, munite di rappresentanze organizzate e capaci di condizionare con crescente efficacia i processi di decisione pubblica".

⁴ Il 30 aprile 2013 il governo irlandese ha approvato una prima bozza del *Lobbying Bill*, testo base che ha portato all'approvazione del *Regulation of Lobbying Law* in data 11 marzo 2015, in vigore dal settembre dello stesso anno. Il *Regulation of Lobbying Act 2015*, varato dall'*Oireachtas*, il Parlamento della Repubblica d'Irlanda dopo due anni di intensi negoziati, prevede una definizione molto larga di decisore pubblico, includendo anche i parlamentari *backbenchers*, cioè coloro che siedono in Parlamento ma non rientrano nella squadra ministeriale; una definizione molto ampia di lobbista, tale da determinare sia la registrazione dei lobbisti *in-house* che i lobbisti che operano per conto terzi; un codice di condotta da osservare per i professionisti iscritti nel

"Brexit". Tra i governi che hanno avviato studi sulla disciplina dell'attività di lobbying ci sono pure la Bulgaria, la Lettonia, la Norvegia, la Romania, la Spagna, la Repubblica Ceca e il Portogallo⁵. La regolamentazione delle attività in materia

Registro, parte integrante del provvedimento normativo. Testo consultabile all'indirizzo <http://www.per.gov.ie/minister-howlins-regulation-of-lobbying-bill-is-enacted>. Il 28 gennaio 2014 è invece arrivato il via libera da parte della Camera dei Lords alla *Lobbying Bill* proposta dal Primo ministro britannico David Cameron. Società, associazioni di rappresentanza e altre organizzazioni che esercitano attività di lobbying direttamente sul governo e sul Parlamento non sono toccate dalla nuova legge britannica. La norma, proposta dall'Hon. Andrew Lansley, Leader della *House of Commons*, obbliga infatti solo i lobbisti consulenti a dover rendere trasparenti le proprie attività. La legge fa divieto di fornire servizi di consulenza di lobbying se non iscritti al Registro o se non si è dipendenti di società di consulenza a loro volta non iscritte al Registro stesso. Esso, tuttavia, contiene elementi di informazione piuttosto limitati: l'obbligo di fornire nome e indirizzo del lobbista, o della società di consulenza, e i nomi dei clienti. Ogni dato ulteriore dovrà essere definito in un futuro regolamento da emanarsi da parte del governo. Testo reperibile all'indirizzo <http://services.parliament.uk/bill/2013-14/transparencyoflobbyingnonpartycampaigningandtradeunionadministration.html>.

⁵ Nel gennaio 2014, il governo spagnolo presieduto da Mariano Rajoy ha avviato i lavori per l'istituzione di un Registro, nel quale dovranno essere iscritti organizzazioni sociali rappresentative di interessi – organizzazioni, sindacati, Ong, società di consulenza e di relazioni istituzionali, studi legali – il cui scopo è influenzare, direttamente o indirettamente, l'attività legislativa del Parlamento e, più in generale, il processo decisionale politico dal *Congreso de los Diputados* al *Senado*. La proposta di regolamentazione nasce da un rapporto del *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, organismo dipendente dal ministero della Presidenza, diretto da Benigno Pendas. Sul tema, il governo ha formato un gruppo di lavoro incaricato di redigere uno schema di articolato di legge, tale da includere alcune riforme giuridiche in materia di rigenerazione democratica e di trasparenza. Coordinato dal Segretario di Stato per le relazioni parlamentari, José Luis Ayllon, il gruppo di lavoro è composto dal direttore del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales e da alti rappresentanti dei Ministeri della Presidenza, Giustizia, Finanza, Pubblica Amministrazione e Interno. Sul punto, cfr. G. Gatto, *Spagna, regolamentare il lobbying: una sana iniziativa di trasparenza*, in <http://www.lobbyingitalia.com>, 27 gennaio 2014. Nel marzo del 2017, l'assemblea plenaria del Congresso dei Deputati ha concluso il primo dibattito circa la proposta del Partito popolare di modificare il regolamento interno, in modo da garantire maggiore trasparenza al procedimento legislativo, istituendo il registro dei lobbisti. Cfr. *Congreso de los Diputados, El pleno de el primer paso para incluir en el Reglamento del Congreso la creación de un registro de "lobbies"*, 14 marzo 2017. Una bozza di provvedimento sulle attività in materia di rappresentanza di interessi è stata redatta anche dalla Commissione del governo per il Coordinamento della lotta alla corruzione della Repubblica Ceca. Il modello di regolamentazione è quello comunitario, che consente un primo passaggio verso una regolamentazione trasparente, se correttamente implementata. I punti cardine del progetto di legge sono la registrazione per i lobbisti; l'obbligo per i lobbisti, i politici e i dirigenti pubblici di pubblicare i loro contatti reciproci; sanzioni per eventuali contatti non autorizzati con lobbisti non registrati; mappatura del processo decisionale per comprendere chi è intervenuto durante la gestazione dei provvedimenti normativi. Sul punto, cfr. Id., *Repubblica Ceca: legge sulle lobby per limitare la corruzione*, in <http://www.lobbyingitalia.com>, 30 giugno 2015. Anche in Portogallo sono in corso tentativi per regolamentare l'attività di lobbying. Il partito socialista del Paese lusitano

di rappresentanza di interessi e il livello di trasparenza della medesima sono dunque tra i punti di riforma dell'ordinamento più sentiti in Europa negli ultimi anni, mentre in Italia, al contrario, la questione della rappresentanza di interessi è caratterizzata da una perdurante assenza di regolazione del *modus operandi* dei gruppi di pressione, dovuta ad una storica inerzia e mancanza di volontà politica di prevedere un perimetro normativo, per disciplinare un fenomeno affatto connaturato alla vita politica del Paese⁶.

Disciplina della rappresentanza di interessi negli Stati dell'Unione europea

La teorizzazione legislativa in materia di rappresentanza di interessi dei modelli di riferimento enunciati ha trovato una concreta ma diversificata attuazione nei sistemi di regole di matrice nordamericana ed europea.

Mentre la regolamentazione dell'attività di lobbying nella famiglia nordamericana, in particolare statunitense e canadese, è tesa a garantire principalmente i livelli di trasparenza, ridurre l'incidenza dei meccanismi corruttivi nella formazione del processo decisionale e determinare un particolare clima di *favor* nei confronti della responsabilità politica e pubblica dei *decision makers*, nel sistema normativo europeo sussiste una maggiore attenzione per l'interazione imprenditore-legislatore, al fine di promuovere lo sviluppo economico e non prioritariamente rafforzare i livelli di trasparenza dei meccanismi decisionali, volti a ridurre l'incidenza dei fenomeni corruttivi nei medesimi. La legge tedesca entrata in vigore nel 1972 è stata concepita come lo strumento per istituzionalizzare il pieno coinvolgimento dei sindacati e delle associazioni di categoria nel processo di formazione e definizione delle politiche governative⁷.

ha presentato nel corso della riunione della Commissione per la Trasparenza due progetti di regolamentazione del lobbying. Ambedue portano la firma del deputato socialista Pedro Delgado Alves e prevedono la creazione di un regime dell'attività professionale nella rappresentanza degli interessi e del registro dei soggetti privati che esercitano tale rappresentanza. Nei due disegni di legge è previsto che la rappresentanza di interessi può essere sviluppata attraverso l'intermediazione di persone fisiche o per entità costituite con la finalità di assicurare la mediazione professionale per la rappresentanza degli interessi. Costituiscono attività di rappresentanza di interessi tutte quelle esercitate con l'obiettivo di influenzare direttamente o indirettamente la elaborazione o l'esecuzione delle politiche pubbliche e degli atti legislativi e regolamentari. Cfr. Assembleia De Republica Portugal, *Projeto de Lei 734/XIII*.

⁶ Sul caso italiano, la mancata regolazione e le proposte di disciplina avanzate, v. *infra* nel testo.

⁷ Testo normativo reperibile all'indirizzo <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. La Germania è stato il primo Paese europeo a disciplinare l'attività di lobbying, il cui Registro risale al 1951, poi istituzionalizzato nel settembre 1972. La registrazione è su base volontaria e regola l'accesso agli edifici parlamentari. Il Registro include solo organizzazioni e non persone fisiche, esclude informazioni finanziarie sulle risorse impegnate, ma impone di comunicare i soggetti

Questa normativa trova riscontro anche in Lituania, dove il registro dei lobbisti è entrato in vigore invece nel 2001⁸. Il sistema di registrazione in Lituania è rivolto espressamente ai lobbisti che esercitano la loro attività professionale per conto terzi e che cercano di influenzare il procedimento legislativo. Sono dunque esclusi dall'ambito di applicazione del provvedimento tanto i lobbisti *in house*, quanto le *Ong*. Sono esclusi altresì i minori di anni diciotto e tutti i soggetti che nell'ultimo anno abbiano ricoperto cariche pubbliche. Il lobbista registrato, oltre ai dati anagrafici e al numero del certificato, deve espressamente registrare il suo reddito, le spese sostenute per l'esercizio dell'attività professionale e indicare puntualmente le norme di riferimento che attengono alle argomentazioni oggetto della sua attività in materia di rappresentanza di interessi. La pubblicità di queste informazioni e delle relazioni annuali stilate dai lobbisti è assicurata mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La legge riconosce ai lobbisti una nutrita serie di diritti: la partecipazione alla redazione delle disposizioni di legge; il diritto di essere ascoltati presso le sedi istituzionali per chiarire gli effetti positivi e negativi delle disposizioni formulate; informare l'opinione pubblica circa gli atti legislativi *in progress* nelle sedi istituzionali; organizzare incontri su temi e problemi oggetto di legiferazione; entrare nella disponibilità di copie delle bozze di atti normativi e legislativi⁹.

Anche la Polonia ha introdotto un registro obbligatorio nel luglio 2005, con l'approvazione di una legge sul lobbying che opera nel quadro della partecipazione nella disciplina del procedimento legislativo¹⁰. Come nel caso lituano, il registro si applica solo ai lobbisti che operano per conto terzi. Esso è pubblicamente accessibile mediante il Bollettino di Informazione Pubblica del ministero degli Interni. È possibile accedere a informazioni come l'identità dei

rappresentati e le questioni su cui l'organizzazione lavora. La legislazione in materia riflette la tradizionale cultura tedesca, basata sul coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza – principalmente dell'industria, dei sindacati e delle fondazioni – nel sistema decisionale pubblico. Di conseguenza, sono assenti dal Registro le società di lobbying. Alla data del 24 gennaio 2014, le organizzazioni registrate erano 2148; cfr. *Öffentlicherlisteüber die registrierung von Verbänden und derenVertetern*, disponibile all'indirizzo <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste>.

⁸ La disposizione è prevista dalla legge n. VIII-1749 del 27 giugno 2000, varata nel quadro del pacchetto di riforme intese ad assicurare la trasparenza della formazione del processo decisionale, per salvaguardare il *right to petition*, riconosciuto ai cittadini lituani ex art. 33 Cost. Testo reperibile all'indirizzo

<http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/38944200.pdf>.

⁹ L'articolo 5 della legge lituana n. VIII-1749/2000 enfatizza il ruolo dello Stato e delle Istituzioni che " *devono creare le condizioni legali per le attività di lobbying e non porre limiti* ". L'unico dovere imposto agli iscritti è il rispetto del codice etico, parte integrante della legge.

¹⁰ Cfr. GOV/PGC/ETH/RD (2007), Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying. Testo reperibile all'indirizzo <http://lobbyingitalia.admin.comunicablog.it/files/2014/01/Polonia-Act-of-7-July-2005-on-legislative-and-regulatory-lobbying.pdf>.

gruppi di pressione, i loro datori di lavoro e le principali questioni di interesse rappresentate. Caratteristica pressoché unica del sistema polacco è la previsione che impone ai funzionari governativi di stendere dei rapporti sui contatti tenuti con i lobbisti, da pubblicarsi ogni anno sullo stesso Bollettino di Informazione Pubblica. Le norme vigenti invece in Francia, introdotte nel corso del 2009 attraverso due differenti atti delle due Camere, non introducono sostanziali novità nei sistemi europei già esaminati¹¹. Anche nel caso francese il registro è volontario sia per l'Assemblea nazionale, che per il Senato. L'iscrizione consente al lobbista di accedere a *Palais Bourbon* e al *Palais du Luxembourg*. All'atto della registrazione, i lobbisti hanno l'obbligo di indicare le risorse umane a disposizione della loro organizzazione per l'esercizio dell'attività professionale e gli atti legislativi connessi all'oggetto della medesima. I professionisti del settore non sono tuttavia tenuti a rivelare informazioni circa la loro attività finanziaria, sebbene i clienti per i quali operano debbano essere chiaramente identificati. Tutte le informazioni fornite all'atto della registrazione sono pubblicate nel sito internet dell'Assemblea Nazionale e del Senato¹².

¹¹ L'Assemblea Nazionale ha introdotto in data 2 luglio 2009 due strumenti per disciplinare i rapporti con i gruppi di pressione: l'art. 26, par. III-B all'"*Instruction générale du Bureau*" e il Codice di condotta per i gruppi di pressione. In modo analogo, il Senato ha introdotto in data 7 ottobre 2009 tre differenti strumenti: il capitolo XXII-bis all'"*Instruction générale du Bureau*"; il Codice di condotta per i gruppi di pressione e la decisione n. 2010-1258 del 1° dicembre 2010, sul diritto di accesso dei rappresentanti dei gruppi di pressione. Testi reperibili rispettivamente ai seguenti indirizzi: http://www.assemblee-nationale.fr/representant_interet/index.asp; <http://www.senat.fr/role/groupeinteret.html>.

¹² Al 28 gennaio 2014, risultano essere 237 i lobbisti registrati all'Assemblea nazionale; cfr. <http://www2.assemblee-nationale.fr/representant/representantinteretliste>. Più limitato è invece il registro al Senato, dove alla data del 17 luglio 2015 sono 120 i soggetti registrati; cfr. http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/groupesinteret/Listeau_30_octobre_2013.xls. È possibile che venga presto istituito un registro unico presso l'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, che ha come missione anche quella di dare indicazioni sui rapporti tra lobbisti e amministrazione pubblica. Sul punto, cfr. LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, version consolidée au 02 janvier 2014. Testo reperibile all'indirizzo <http://www.leg.france.gouv.fr/affichtexte.do?sessionId=B4382BA3EA9DBCA9B607FAFA788A56E5.tpdj017v1?idSectionTA=LEGISCTA0000>. Anche tra le proposte per la moralizzazione della vita pubblica del neopresidente francese Macron vi sono misure per regolamentare l'attività di lobbying. Disposizioni in tal senso sembrano necessarie anche a seguito dello scandalo che ha coinvolto il candidato dei repubblicani all'Eliseo, François Fillon e quello apparentemente meno grave che ha coinvolto la candidata del *Front National* Marine Le Pen. Tra le proposte di Macron vi è il divieto in capo agli eletti e ai ministri di assumere i propri familiari come assistenti, di sedere in Parlamento per più di tre mandati consecutivi e la rimodulazione del finanziamento ai partiti in funzione del ricambio dei candidati, nonché la soppressione del regime speciale vigente per le pensioni dei parlamentari. Al tempo stesso, Macron ha avuto modo di comunicare a Transparency International l'intenzione di mettere mano alla regolamentazione del lobbying, imponendo un orario e un luogo specifico per gli incontri tra i parlamentari e i rappresentanti

Diversamente dalle precedenti discipline, le normative emanate più recentemente rispettivamente in Slovenia e in Austria marcano un punto di svolta nella mappatura della legislazione europea. Ambedue i provvedimenti sono più chiaramente orientati verso i criteri di una maggiore trasparenza e di una significativa riduzione dell'incidenza dei fenomeni di corruzione nelle sedi istituzionali. La legge approvata in Slovenia nel 2011 in materia di integrità e prevenzione della corruzione prevede un ambizioso programma enunciato già nel preambolo, secondo il quale lo scopo del provvedimento è "rafforzare l'integrità e la trasparenza, nonché la prevenzione della corruzione ed evitare e combattere i conflitti di interesse"¹³. Il testo istituisce una Commissione speciale per la prevenzione della corruzione, incaricata di applicare e far osservare la legge. L'ambito di applicazione delle norme è rivolto al Parlamento, al governo e alle amministrazioni locali. La registrazione dei lobbisti ha carattere obbligatorio per tutti i soggetti che esercitano l'attività a titolo privato per influenzare il procedimento legislativo e prevede la richiesta di informazioni sui nominativi e i riferimenti dei gruppi di pressione, i loro clienti o le aziende rappresentate; i compensi ricevuti; gli eventuali contributi elettorali destinati a partiti politici; le questioni specifiche sulle quali è esercitata l'attività di lobbying e gli uffici oggetto di contatto. I dati del registro sono pubblici e reperibili sul sito internet della Commissione¹⁴. La legislazione sull'attività di lobbying in Slovenia enfatizza la necessità per i funzionari del governo di riferire i contatti con i lobbisti, i quali vengono poi resi pubblici sulla pagina web della Commissione.

Anche l'Austria ha di recente adottato una disciplina forte in materia di rappresentanza di interessi. La legge per la trasparenza delle attività di lobbying e *advocacy* approvata nel 2012¹⁵ ha conosciuto l'introduzione di norme forti,

di interessi. L'intero pacchetto di misure, compreso il provvedimento sul lobbying, è giunto all'esame dell'Anticor, l'associazione che lotta contro la corruzione nella vita pubblica. Il vicepresidente dell'associazione, Eric Act, ha giudicato però il pacchetto di misure abbastanza incompleto, con significative lacune proprio nella definizione dell'attività di lobbying e nella sua regolamentazione. I progetti di legge approderanno al Senato e poi all'Assemblea Nazionale alla fine del giugno del 2018, quando il nuovo legislativo si sarà definitivamente insediato. Nel contempo, la materia sarà fatta oggetto di una pubblica consultazione, in modo tale da raccogliere il contributo di pensiero della società civile francese. Cfr. E. Pommiers, *Et pour commencer, la moralisation de la vie publique*, in *Le Monde*, 8 maggio 2017, pp. 12-13.

¹³ Cfr. Republic of Slovenia, Commission for the Prevention of Corruption, Integrity and Prevention of Corruption Act. Testo reperibile all'indirizzo <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>.

¹⁴ Cfr. <https://www.kpk-rs-si/en/lobbying/register-of-lobbyists>.

¹⁵ Cfr. 1 von 6, 1465 der Beilagen zum Stenographischen Protokoll des Nationalrates XXIV. GP, Regierungsvorlage, Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying – und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz-LobbyG) erlassen und

determinate dagli scandali verificatisi negli ultimi anni¹⁶. Secondo la legge austriaca, tutti i lobbisti professionisti che percepiscono compensi per l'esercizio di attività intese a influenzare politiche pubbliche, al pari dei gruppi di pressione che annoverano lobbisti nei loro organici, sono obbligati a registrarsi sul Registro dei rappresentanti di interessi, i cui atti hanno carattere di pubblicità¹⁷. All'atto della registrazione, infatti, devono essere fornite le informazioni sulla identità dei lobbisti e dei loro clienti; le somme percepite sulla base del contratto stipulato per le attività di lobbying e i contatti lobbistici intercorsi con i funzionari governativi. I dichiaranti devono inoltre impegnarsi ad osservare un codice di condotta, parte integrante del testo di legge, la cui violazione può determinare la sospensione dell'attività e dei contratti di lavoro in essere. L'obbligo riguarda anche le organizzazioni di rappresentanza, i cui dati sono anch'essi inclusi nel *Lobbying – und Interessenvertretungs – Register*, gestito dal ministero della Giustizia¹⁸. La norma è in vigore dal 1° gennaio 2013 e al 15 giugno 2015 risultavano essere 257 i lobbisti e le organizzazioni iscritte al registro austriaco¹⁹.

Nel luglio 2012, in Olanda la *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, la Camera bassa del Parlamento olandese, ha introdotto con un proprio atto il *Lobbyistenregister*²⁰, che prevede un sistema di accessi nel proprio ambito. Il registro olandese distingue tre categorie di lobbisti: i rappresentanti di società di consulenza di PR o *public affairs*; i lobbisti delle associazioni di rappresentanza e quelli delle municipalità e delle province. Al 13 gennaio 2014, erano 78 i lobbisti rappresentanti di società e organizzazioni iscritti nel registro olandese, che prevede una *disclosure* limitata di informazioni, sebbene aiuti a regolamentare l'accesso, tema assai sentito da parte di istituzioni e lobbisti olandesi²¹.

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (cd. *GRECO*), composto da membri del Consiglio d'Europa, ha recentemente chiesto all'Ungheria di rafforzare la legislazione anticorruzione, in particolare regolamentando i rapporti tra lobbisti e decisori, mediante la limitazione delle immunità dei pubblici ufficiali. Il gruppo

dasGerichtsgebührengesetzgeänder. Testo reperibile all'indirizzo
<http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/IO1465/index.shtml>.

¹⁶ Molto clamore ha destato in Austria il caso di Ernst Strasser, ex segretario degli Interni e deputato austriaco, filmato mentre con altri deputati accettava una tangente in cambio dell'introduzione di modifiche ad una legge in seno al Parlamento europeo. Lo scandalo ha spinto l'Austria a varare una rigida normativa sui propri gruppi di pressione nazionali. Sul caso Strasser, cfr. E. Ciccarello, *Lobby in Europa, dal deputato a gettone all'insostenibile pesantezza dei Suv*, in <http://www.ilfattoquotidiano.it>, 15 aprile 2015.

¹⁷ Cfr. <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at>.

¹⁸ Cfr. <http://www.justiz.gv.at/web2013/html/default/2c94845398b9b2a013bae974daa1146.de.html>.

¹⁹ Cfr. <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=a>.

²⁰ Cfr. <http://www.tweedekamer.nl/overdetweedekamer/lobbyistenregister>.

²¹ Cfr. <http://www.tweedekamer.nl/images/Lobbyistenregister13012014181-237535.pdf>.

ha richiesto alle autorità magiare di adottare misure particolari su tre macro-aree: un codice etico per i parlamentari; misure legate alla corruzione per i decisori pubblici; una nuova modalità di azione per giudici e pubblici ministeri nei confronti delle immunità degli eletti. Per quanto attiene l'aspetto legislativo, il Gruppo ha richiesto all'Ungheria una maggiore trasparenza, considerato che il coinvolgimento di parti terze nel processo decisionale del Parlamento nazionale non è sufficientemente percepito come tale, atteso che non esiste ancora in Ungheria una regolamentazione sul lobbying a livello parlamentare²².

L'analisi condotta sulla legislazione europea comparata in materia di rappresentanza di interessi²³ mette in luce la compresenza di due elementi caratterizzanti: da un lato, la coabitazione di sistemi normativi a carattere debole (Germania, Lituania, Polonia e Francia) accanto a discipline tendenzialmente più forti (Slovenia e Austria), fondate sull'obbligatorietà della registrazione per i lobbisti; dall'altro, una avvertita esigenza di queste regolamentazioni di determinare un più incisivo livello di trasparenza nella formazione del processo decisionale e una consistente riduzione dei fenomeni di corruzione all'interno dello stesso²⁴. La tabella sottostante evidenzia il livello complessivo dei meccanismi di trasparenza all'interno degli Stati membri dell'UE e delle stesse istituzioni europee, sulla base di indicatori come il livello di accesso alle informazioni; la registrazione dei lobbisti; la trasparenza delle regole e la sussistenza di meccanismi inclusivi di *footprint* legislativo²⁵.

²² La richiesta di una maggiore trasparenza nel processo legislativo ungherese nasce da un pesante caso di malaffare che ha coinvolto la Presidente dell'Autorità fiscale del Paese magiaro, Ildikó Vida, alla quale è stato interdetto l'ingresso negli Stati Uniti a causa di accuse di corruzione. La Vida si è dimessa dalla carica nel maggio 2015. Sul punto, cfr. G. Gatto, *Ungheria, il Consiglio d'Europa chiede passi decisi contro la corruzione*, in <http://www.lobbyingitalia.com>, 26 luglio 2015.

²³ Per una sintetica ma esaustiva rassegna della normativa europea più aggiornata, cfr. F. Spicciariello, *Norme sul lobbying: l'Europa avanza, l'Italia è immobile*, in <http://www.formiche.net>, 29 gennaio 2014.

²⁴ Cfr. L. Cuocolo, G. Sgueo, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, cit. pp. 22 ss.

²⁵ Il livello qualitativo della trasparenza delle rispettive discipline è indicato in ordine decrescente. Il punteggio medio riepilogativo attribuito ai singoli Paesi dell'Eurozona certifica la presenza di un quadro regolativo disomogeneo e insufficiente. Anziché riprodurre fedelmente la tabella pubblicata nella fonte dalla quale essa è stata tratta, si è preferito rielaborarla sul piano grafico, mediante la più semplice utilizzazione di colori diversi che offrano al lettore una visualizzazione immediata dei diversi livelli di trasparenza dell'attività di lobbying presenti negli Stati membri dell'UE: il verde per indicare un alto livello di trasparenza; il giallo per indicare un livello di trasparenza medio; il rosso, infine, per indicare un livello di trasparenza molto basso e pericoloso per le istituzioni democratiche. Sul punto, v. *amplius* il report di S. Mulcahy, *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*, Transparency International, 2015, pp. 22-27.

	Access to information	Registration and disclosure by lobbyists	Oversight of register and transparency rules	Pro-active public sector transparency mechanisms including legislative footprint	Overall score
Slovenia	67	60	56	50	58
Ireland	67	64	50	13	48
European Commission	67	50	38	38	48
Lithuania	50	50	56	38	48
European Parliament	67	50	38	25	45
United Kingdom	67	33	25	13	34
Austria	50	57	19	13	34
Poland	50	27	13	25	29
Latvia	50	13	0	50	28
Netherlands	67	10	0	25	25
Estonia	50	0	13	33	24
France	33	30	10	21	24
Slovakia	83	0	0	0	21
Czech Republic	75	0	0	0	19
Council of the EU	67	0	0	0	17
Bulgaria	50	0	0	0	13
Germany	50	0	0	0	13
Portugal	33	0	0	17	13
Italy	33	10	0	0	11
Spain	33	7	0	0	10
Hungary	33	0	0	0	8
Cyprus	17	0	0	13	7
Regional average	50	22	14	17	26

Il lobbying nel sistema politico-istituzionale dell'Unione europea

Alla luce dell'analisi condotta sullo stato dell'arte in materia di rappresentanza di interessi negli Stati membri dell'Ue, è opportuno procedere anche ad un esame

dei caratteri e della disciplina dell'attività di lobbying all'interno della specifica cornice delle istituzioni europee²⁶.

La politica degli organismi istituzionali europei è infatti in origine caratterizzata dalla presenza di un modello regolativo basato su una sostanziale autonomia degli stessi organismi istituzionali nella selezione dei gruppi di pressione con i quali concertare le specifiche politiche di settore. L'apertura all'influenza delle teorie pluraliste in materia di rappresentanza di interessi si deve dunque considerare come un processo da osservare all'interno di questa cornice di riferimento, un fenomeno, cioè, che si afferma progressivamente in virtù di un generale processo di raccordo e di standardizzazione della rappresentanza dei diversi interessi in gioco nello scacchiere istituzionale europeo. Sotto il profilo storico-istituzionale non è peregrino poi osservare come le prime misure adottate dalla Ce nei confronti dei gruppi di pressione fossero in linea prioritaria rivolte verso le associazioni imprenditoriali, le rappresentanze delle categorie produttive e le organizzazioni per la tutela dei lavoratori. Si tratta di tipologie rappresentative che trovano qualificazione nelle teorie neo-corporative che si sviluppano all'interno dei rispettivi contesti statuali di matrice europea, grazie alla loro capacità di rappresentare interessi economicamente molto forti, ovvero caratterizzati da una marcata ed elevata diffusione sociale.

L'introduzione di elementi a connotazione pluralista in materia di rappresentanza di interessi all'interno di questo contesto neo-corporativo è apparsa sempre più evidente nella seconda metà degli anni Ottanta, quando si intensificò la presenza dei gruppi di pressione nazionali e sub-statali in seno al Parlamento e alla Commissione europea. In tal senso, giova sottolineare che non si trattò di una scelta univoca per lo sviluppo di un nuovo modello di riferimento, bensì di un complesso di elementi che legano le antiche pratiche neo-corporative alle nuove teorie di stampo pluralista in una sorta di "continuum lungo il quale collocare esperienze storiche di varie società"²⁷. È a partire dagli anni Novanta invece, grazie alla modificazione dei poteri e delle politiche dell'Unione europea, che si pone l'esigenza di una più puntuale regolazione dei rapporti tra gruppi di pressione e istituzioni europee. Il passaggio da una serie di politiche neo-corporative, privilegiate dal Parlamento europeo, a politiche di regolazione di impronta neo-pluralista, preferite invece dalla Commissione europea, è infatti determinata da una serie di fattori intervenuti sull'assetto istituzionale europeo: il crescente aumento dei gruppi di pressione; la necessità di prevedere forme di maggiore trasparenza nei meccanismi decisionali, anche a causa dei dati statistici indicatori di un senso di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni

²⁶ Sul tema, v. *amplius* M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011, pp. 45 ss.

²⁷ Così M. Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 32.

europee; la riprogettazione, infine, dell'attività di *policy making* attuata con il Trattato di Lisbona del 2007, a seguito del fallimento nel 2005 del progetto connesso al Trattato costituzionale²⁸ con lo stop referendario francese e olandese, rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno, che hanno posto fine al processo costituente, congiuntamente alle esitazioni del Regno Unito, che il 6 giugno decideva a sua volta di sospendere il processo di ratifica del documento a tempo indeterminato.

In linea teorica è pertanto possibile suddividere il rapporto tra gruppi di pressione e istituzioni europee in tre distinte fasi: una prima fase, fondata su un approccio di natura neo-corporativa e non regolamentata da nessuna politica, che si svolge all'incirca dal 1980 al 1990, caratterizzata dalla centralità degli attori istituzionali europei nella selezione degli interessi qualificati da ammettere all'interno del processo decisionale, in forza dell'inserimento in comitati istituiti *ad hoc*, o grazie allo spazio concesso alla consultazione di esperti; una seconda fase, che si estende grosso modo dagli anni Novanta sino al 2001, con l'affermazione di meccanismi e di forme non più improntati alla cooptazione, ma ad un primo, sebbene non sistematico, tentativo di regolazione dei gruppi di pressione da parte del Parlamento europeo – più incline ad un modello regolativo puntuale e vincolante – e della Commissione europea – più disposta, invece, a forme consensuali e concertate del processo regolativo²⁹ -; una terza fase del processo regolativo, infine, a partire dal 2001, con il Libro bianco sulla *governance*, al 2011, con l'accordo interistituzionale tra Commissione e Parlamento per la istituzione di un Registro congiunto della trasparenza, volta a richiamare una sintesi tra pluralismo e autonomia dei gruppi di pressione (secondo la previsione della Commissione), ed esigenze neo-corporative (fondate sul modello organizzativo del Parlamento). In questa ottica l'orientamento delle istituzioni europee si apre a forme di tutela della rappresentanza di interessi basate sui

²⁸ Sul punto, cfr. S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 21 ss.

²⁹ Cfr., in tal senso, le comunicazioni rispettivamente della Commissione SEC (92) 2274, *Increased transparency in the work of Commission*, e SEC (92) 2272, *An open and structured dialogue between the Commission and the special interest groups*, con la istituzione, in seno al Parlamento, di una Directory of Interest Groups e l'adozione, nel 1996, del cd. *Rapporto Nordmann* sulla trasparenza degli interessi finanziari dei parlamenti europei. Il rapporto prevedeva che i parlamentari fossero tenuti ad indicare in un pubblico registro le proprie attività professionali o qualsiasi altro incarico remunerato. Le conseguenze di questi due documenti furono appunto la previsione della pubblicazione delle dichiarazioni di attività professionali e degli incarichi remunerati da parte dei parlamentari europei, nonché l'istituzione del Codice di condotta per i lobbisti operanti presso il Parlamento, nel 1997. Testi reperibili rispettivamente ai seguenti indirizzi: <http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/2011/201104/A3-0153!940010EN.pdf>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:1993:063:TOC>.

criteri della consultazione e della trasparenza³⁰. Si tratta di una fase estremamente importante, poiché la spinta data dalle istituzioni europee ha prodotto un nuovo modo di concepire le attività in materia di rappresentanza di interessi a livello nazionale, come si è cercato di evidenziare nella sezione precedente, favorendo in tutta Europa un generale e diffuso momento di riflessione circa l'opportunità di adottare una disciplina intesa ad agevolare la partecipazione dei gruppi di interesse e rafforzare ulteriormente i meccanismi connessi alla trasparenza del processo legislativo.

L'accordo tra Parlamento e Commissione europea istituisce e individua un sistema di gestione con un comune Registro per la registrazione e il controllo delle organizzazioni, delle persone giuridiche e dei lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Ue³¹. Ambedue gli organismi conservano la facoltà di utilizzare comunque il registro in maniera indipendente, in relazione ai propri specifici obiettivi. L'adesione al registro è su base volontaria, con la previsione di un sistema di iscrizione online, volto a fornire incentivi quali la segnalazione automatica agli iscritti delle consultazioni pubbliche su temi e argomenti in agenda ai quali i soggetti registrati risultano essere direttamente interessati. L'istituzione e il funzionamento del registro si fondano sul menzionato sistema di registrazione predisposto e avviato dal

³⁰ Gli effetti delle *policies* di trasparenza in materia di lobbying e il percorso verso forme di neo-pluralismo basate su una regolazione minimale e consensuale dell'attività di rappresentanza di interessi prendono avvio con gli strumenti operativi di *policy* costituiti dal citato Libro bianco della Commissione sulla *governance* del 2001, il Libro verde della Commissione sulla trasparenza del 2006, la Comunicazione della Commissione COM [2007] 127, seguiti poi rispettivamente dal Libro verde del 2007, la Comunicazione della Commissione COM (2008) 323 *Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi* e, infine, la Risoluzione del Parlamento 0105/2008 sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interesse (lobbisti) presso le istituzioni europee (2007/2115(INI)).

³¹ Il 22 luglio 2011 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 191/29 l'*Interinstitutional Agreement* del 23 giugno 2011, recante l'accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sulla istituzione di un "*Registro per la Trasparenza*". La base giuridica dell'accordo risiede nel Trattato sull'Unione europea, ex art. 11, primo e secondo comma. Le disposizioni prevedono che le istituzioni forniscano ai cittadini e alle associazioni rappresentative, mediante opportuni canali, la facoltà di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione europea, sì da mantenere e alimentare un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile nel suo complesso e le associazioni rappresentative. L'accordo disciplina le modalità di partecipazione dei gruppi di pressione ai processi connessi alla produzione legislativa e normativa europea, che coinvolgono le due istituzioni firmatarie dell'accordo. Il Registro si configura dunque come il primo tentativo di uniformare le regole adottate dalle istituzioni europee in materia di lobbying. Anche il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea sono stati invitati ad aderire all'accordo. Sul tema, v. *amplius* P.L. Petrillo (a cura di), "*Lobby Italia*" a Bruxelles: come, dove, quando. E perché, in «Rivista Sinergie», Anno XXX – Rapporto di ricerca n. 35 – Verona, CUEIM, settembre 2012.

Parlamento europeo nel 1996 e dalla Commissione europea nel giugno 2008. Il Registro garantisce il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione europea, ivi inclusi i principi di proporzionalità, di non discriminazione e il diritto dei deputati del Parlamento ad esercitare il loro mandato parlamentare senza alcun tipo di restrizione. Le due istituzioni si impegnano ad assicurare lo stesso trattamento a tutti i portatori di interessi e garantire condizioni paritarie per la registrazione.

Nell'ambito di applicazione del registro rientrano tutte le attività effettuate al fine di determinare una influenza, diretta o indiretta, sulla elaborazione, ovvero l'attuazione delle politiche e dei processi decisionali dei due organismi dell'Unione, indipendentemente dai canali o dai mezzi di comunicazione impiegati. La formulazione della disposizione istitutiva del registro ricomprende inoltre un consistente e variegato numero di attività connesse strettamente all'esercizio della professione: le iniziative condotte attraverso i media; i contatti con gli intermediari specializzati; i centri studio; i *think tank* e i *forum*. Sono naturalmente compresi i contatti con i membri, i funzionari o altra tipologia di personale in servizio presso le istituzioni dell'Unione europea, oltre alle attività di predisposizione, divulgazione e trasmissione di lettere, memorie, materiale informativo, *position papers* di dibattito e di sintesi, organizzazione di eventi, riunioni, convegni, attività promozionali e iniziative sociali. Sono altresì considerate le attività connesse allo svolgimento di conferenze, alla erogazione di contributi volontari e alla partecipazione a consultazioni formali sugli atti legislativi o altri atti di natura giuridica dell'Unione europea.

All'atto della registrazione telematica, i lobbisti devono fornire tutte le informazioni generali e di base: denominazione dell'organizzazione; indirizzo; numero di telefono; indirizzo e-mail e sito internet dell'organizzazione; contatti per le attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro; finalità e mandato; settori di interesse; attività e numero di collaboratori impiegati nelle diverse classi di attività; informazioni specifiche, incluse le principali proposte legislative che hanno interessato l'attività professionale del soggetto registrato nell'anno precedente; informazioni di carattere finanziario sull'intero anno solare di attività in riferimento all'ultimo esercizio concluso, nonché la dichiarazione attestante la volontà del soggetto iscritto di osservare il Codice di condotta allegato. Anche i singoli lobbisti iscritti vantano il diritto di essere informati in modo tempestivo per via telematica sulle consultazioni circa i provvedimenti *in progress* di loro interesse e la possibilità di ottenere un passo per l'accesso alle sedi istituzionali europee³². In data 16 settembre 2014, il Parlamento e la Commissione

³² Cfr. L. Cuocolo, G. Sgueo, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, cit., pp. 23–25.

europea hanno sottoscritto un nuovo Accordo interistituzionale per l'istituzione di un nuovo "registro per la trasparenza"³³.

L'Accordo, entrato in vigore il 1° gennaio 2015, nasce dal riesame del precedente Accordo del 2011 da parte di un Gruppo di lavoro *ad hoc*, le cui raccomandazioni sono state approvate prima dalla Commissione europea e, successivamente, dal Parlamento europeo³⁴. Esso istituisce formalmente il "registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche europee". Rispetto al precedente Accordo del 2011, il nuovo testo rafforza seppure in modo lieve l'impegno a favorire la trasparenza del processo decisionale nelle istituzioni europee, mediante l'impiego e la comune gestione di un registro che permetta di ottenere on-line informazioni su tutti i soggetti che svolgono attività volte a "influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati"³⁵. Il sistema di registrazione rimane volontario, sebbene il nuovo Accordo preveda³⁶, a differenza del precedente, una serie di incentivi per sollecitare la registrazione degli operatori. I privilegi accordati, tuttavia, variano a seconda dell'istituzione con la quale ci si intende rapportare. Rimane infatti

³³ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L. 277/11 del 19.9.2014, il nuovo Accordo conserva, in linea di massima, la struttura originaria del registro. Esso disciplina l'ambito di applicazione del registro; le attività connesse alla registrazione e quelle escluse, insieme con gli incentivi per i registrati. Il testo consta di quattro allegati, ciascuno dei quali prevede: le categorie di registrazione (all. I); le informazioni richieste a coloro che intendono registrarsi (all. II); il codice di condotta (all. III); le procedure relative alle segnalazioni, all'istruzione e al trattamento dei reclami, nonché i provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta (all. IV).

³⁴ Il Gruppo di lavoro, copresieduto dai vicepresidenti della Commissione e del Parlamento europeo e composto da deputati appartenenti a tutti i gruppi politici e da un osservatore del Consiglio, ha iniziato i suoi lavori il 9 luglio 2013, per concluderli in data 12 dicembre 2013. I preparativi per il riesame hanno comportato una consultazione pubblica dopo il primo anno di funzionamento dell'accordo (2012); una relazione annuale a cura del Segretariato congiunto (2012); tre riunioni nel corso dell'anno 2013 con le organizzazioni paneuropee degli interessati e un confronto con altre pubbliche autorità di regolamentazione nel quadro del forum OCSE. Sul punto, cfr. *Relazione annuale sul funzionamento 2013, presentata dai Segretari generali del Parlamento e della Commissione*, pp. 8 ss., PE 524.953/BUR/GT; testo reperibile in <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=it>.

³⁵ Cfr. art. III.7, Accordo 2014.

³⁶ Per una più articolata panoramica sulle novità introdotte dall'Accordo 2014, v. S. Sassi, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in «Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line», gennaio 2015. Testo reperibile all'indirizzo:

<http://www.edizioni.es.it/dperonline/data/uploads/articoli/regolamentazione-sassi.pdf>.

fermo il principio per il quale "la gestione del registro non incide sulle competenze o prerogative delle parti né condiziona i loro rispettivi poteri organizzativi"³⁷. Ne consegue che gli incentivi previsti dal Parlamento europeo sono più stringenti rispetto a quelli della Commissione, dal momento che solo il Parlamento europeo fa dell'iscrizione al registro un requisito indispensabile per accedere ai suoi uffici³⁸, sebbene la registrazione non conferisca automaticamente il diritto al rilascio del titolo di accesso di lunga durata, che resta nella competenza endo-procedimentale dell'istituzione parlamentare stessa. La *querelle* tra le due istituzioni europee circa il carattere da conferire al registro è dunque destinata a continuare, atteso che il Parlamento europeo, nel sostenere che un lobbismo non regolamentato e non trasparente costituisce una minaccia rilevante per l'elaborazione delle politiche e per l'interesse pubblico, continua a spingere per l'obbligatorietà del registro stesso³⁹.

L'analisi condotta sul lobbying nel sistema politico-istituzionale dell'Unione europea evidenzia come i gruppi di interesse siano ormai percepiti all'interno delle istituzioni europee come collettori di consensi in grado di incidere legittimamente sul processo legislativo del decisore pubblico sovranazionale. Si tratta, diremmo, di una rivoluzione culturale, che denota un trapasso dalle forme di democrazia rappresentativa tradizionali a nuove forme di democrazia a carattere partecipativo, che valorizzano il contributo della

³⁷ Cfr. art. I.4, Accordo 2014.

³⁸ Cfr. art. VI.29, Accordo 2014.

³⁹ Sul punto, cfr. la *Decisione del Parlamento europeo del 15 aprile 2014 sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza (2014/2010(ACI))*, nella quale il PE "deplora il fatto che la proposta di modifica dell'accordo del 23 giugno 2011 non porti all'istituzione di un registro per la trasparenza obbligatorio; ribadisce pertanto la richiesta di una registrazione obbligatoria in ordine allo svolgimento di attività lobbistiche presso le istituzioni dell'UE, come già indicato nella sua succitata risoluzione dell'8 maggio 2008 e nella sua summenzionata decisione dell'11 maggio 2011" [e] "invita la Commissione a presentare, entro la fine del 2016, una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio sulla base dell'articolo 352 TFUE". Nel settembre del 2017, il Parlamento europeo si è espresso ancora una volta per una maggiore trasparenza delle lobby. A quasi due anni dalla sua nascita è approdato in seduta plenaria a Strasburgo il "*rapporto Giegold*", il pacchetto di misure sulla trasparenza, l'accountability e l'integrità delle istituzioni europee elaborato dall'eurodeputato tedesco dei Verdi Sven Giegold. Il testo, approvato con voto favorevole di 368 deputati, prevede il richiamo a tutti i parlamentari di incontrare solo i rappresentanti di interessi iscritti nel Registro per la Trasparenza e invita i deputati e il loro personale a verificare se i rappresentanti di interessi che intendono incontrare siano registrati, e, in caso negativo, a chiedere loro di farlo prima dell'incontro. Inoltre, il rapporto esorta il Consiglio a introdurre una disposizione analoga che includa le rappresentanze permanenti e invita l'Ufficio di presidenza del Parlamento e la Commissione a pubblicare in maniera esaustiva e tempestiva le informazioni circa gli incontri con gli iscritti al registro. Cfr. F. Angelone, *Lobby sempre più trasparenti in Europa. Ok al rapporto Giegold*, in www.lobbyingitalia.com, 14 settembre 2017.

cittadinanza attiva. Nelle istituzioni europee si è andata insomma progressivamente affermando una democrazia che coinvolge attraverso una costante collaborazione governanti e governati nei meccanismi connessi al processo decisionale. Si è venuta strutturando una diversa dialettica tra le parti, dove colui che è governato ha la percezione che la sua funzione di intervento nel corso del processo decisionale determini il positivo risultato di giungere a decisioni definitive partecipate e più condivise, mentre colui che governa assume la piena consapevolezza del suo ruolo di garanzia e di promotore della partecipazione diretta e attiva dei diversi e sempre più diffusi portatori di interessi⁴⁰.

Anche in Italia si rende ormai necessaria una compiuta regolamentazione in materia di rappresentanza di interessi, preso atto che le *lobbies* costituiscono "un momento fisiologico del funzionamento del sistema pluralistico"⁴¹, perché hanno la capacità di attivare meccanismi di partecipazione, di associazionismo e di comunicazione tanto all'interno della società civile, quanto tra questa e le istituzioni. La sezione successiva di questo *paper* cercherà di dare conto della particolarità della situazione italiana e delle diverse e numerose proposte di disciplina avanzate nel merito.

Il caso italiano tra mancata regolamentazione e proposte di disciplina avanzate

L'esame condotto sull'attività di lobbying nel quadro delle istituzioni europee ha evidenziato un processo regolativo che si è andato progressivamente affinando nel tempo. La materia della rappresentanza di interessi si è dunque aperta a livello Ue alla partecipazione della società civile organizzata in senso pluralista, sino alla definizione di compiuti standard di trasparenza e di contenuti etici nello svolgimento dell'attività professionale, intesi come obiettivi condivisi da perseguire tanto dalle istituzioni europee, quanto dai rispettivi portatori di interessi che in esse operano. Al contrario, la particolare situazione italiana conserva i tratti di una completa assenza di regolazione organica della rappresentanza di interessi.

La questione non è affatto nuova, sebbene il fenomeno del lobbismo abbia assunto rispetto al passato e, in particolare, nel corso degli ultimi quindici anni, un rilevante interesse in ambito parlamentare, grazie soprattutto ai processi di globalizzazione e di internazionalizzazione, che hanno determinato un

⁴⁰ Cfr. M. Rospi, *Le lobbies, il Referendum e la partecipazione democratica: due esperienze a confronto*, 17 aprile 2013, in <http://www.federalismi.it>, n. 8/2013, pp. 17-19.

⁴¹ Così G. Mazzei, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, 3^a ed., Roma, Centro di Documentazione giornalistica, 2009, p. 32.

cambiamento nel tradizionale sistema degli *stakeholders*⁴². L'insieme dei fenomeni occorsi in questo lasso di tempo, dove assieme alla globalizzazione si sono sviluppate nuove forme di partecipazione alla vita politica, capaci di superare la logica del sistema partitico⁴³, e dove si è registrata la spinta dei soggetti economici volta ad estendere le modalità di relazioni istituzionali utilizzate nelle istituzioni dell'Ue anche in Italia, ha profondamente modificato il paradigma italiano in cui la compagine di governo marcava una posizione sovraordinata in qualità di decisore pubblico inteso alla individuazione dell'interesse generale, attraverso la selezione degli interlocutori privilegiati da inserire nel circuito decisionale per la definizione delle politiche pubbliche, che aveva sostanzialmente connotato negli anni Settanta il modello italiano in materia di rappresentanza di interessi⁴⁴.

Il modello neo-corporativo ha infatti rappresentato il paradigma più adatto al contesto italiano, attese le caratteristiche intrinseche del sistema-Paese: marcata instabilità degli esecutivi in carica, sempre alla ricerca di forme di

⁴² A lungo ignorato dalla letteratura specialistica, "lo studio dei gruppi di pressione è forse l'argomento meno trattato nei saggi scientifici in Italia, pur essendo cruciale per il funzionamento di un sistema politico ordinato secondo i principi dello Stato di diritto e della democrazia liberale". Così Antonio Baldassarre nella prefazione al volume di G. Mazzei, *Lobby della trasparenza*, cit.

⁴³ Sulle formazioni politiche intese come istituzioni di rappresentanza in grado di organizzare la partecipazione e dare forma alla volontà popolare e alle opinioni dei cittadini, riducendo e semplificando la domanda sociale, v. L. Cedroni, *Rappresentanza e partiti politici nella società della comunicazione*, Roma, Seam, 1998; Ead., *La rappresentanza politica. Teorie e modelli*, Milano, Franco Angeli, 2004.

⁴⁴ Nel corso degli anni Settanta, l'ampliamento sempre maggiore dell'area di interessi che derivava non solo da esigenze culturali dei singoli, ma dalla nuova dimensione che la società italiana stava assumendo nel campo produttivo, economico e organizzativo, fu in realtà intercettato dalla politica nazionale. Per effetto di una crescente necessità di informazione e comunicazione interna ed esterna, si costituirono presso le aziende pubbliche e private gli Uffici di pubbliche relazioni, percepiti dal decisore pubblico come soggetti che miravano a realizzare il pieno sviluppo della personalità umana, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, culturale ed economica della collettività. In tal senso si muoveva, nel corso della VII legislatura, la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Sanese (DC) e altri, A.C. 953 del 17 dicembre 1976, recante norme circa il "Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche", che già, ex art. 5 del provvedimento, prevedeva l'istituzione di un apposito elenco dei professionisti del settore tenuto presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. L'iscrizione all'elenco era subordinata alla certificazione e documentazione dei requisiti e delle attività svolte, che dovevano essere prodotte dagli interessati direttamente o per il tramite delle rispettive Federazioni associative professionali. Le norme per l'iscrizione nell'elenco, la compilazione del medesimo e la tenuta dello stesso sarebbero state determinate con apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Dello stesso tenore il provvedimento fotocopia, durante l'VIII legislatura, disegno di legge A.S. 16 del 29 giugno 1979, presentato d'iniziativa dei senatori Salerno, De Zan, Carollo e Mezzapesa all'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica.

legittimazione da parte dei principali portatori di interesse economici e sociali, grazie a meccanismi inclusivi nel processo decisionale; un modello economico fondato sulla piccola e media impresa, tale da attribuire la funzione di rappresentanza alle organizzazioni confederate; sindacati impegnati non solo nelle attività di tutela giuridica dei lavoratori e di cinghia di trasmissione delle rivendicazioni salariali, ma anche attori particolarmente attivi nel campo della mediazione sociale. Quello degli anni Settanta era dunque un modello di rappresentanza degli interessi fondato su un neo-corporativismo flebile, dove governi alla continua ricerca di legittimazione selezionavano un limitato numero di interlocutori economico-sociali nella partecipazione al processo decisionale ed escludevano da questo canale ogni altra forma di rappresentanza di interessi.

Questo modello ha cominciato a denunciare tutti i suoi limiti a partire dagli anni Novanta, quando il cambiamento intervenuto nel sistema politico nazionale con l'affermazione di nuove compagini politiche e un nuovo assetto regolativo tra governo e Parlamento, assieme al tessuto economico-produttivo del Paese che si è aperto al mercato globale assumendo modalità relazionali sempre più spiccate con i soggetti politico-istituzionali internazionali ed europei della globalizzazione, hanno modificato nella prassi le pratiche del lobbying in Italia, come la logica conseguenza dell'affermazione del paradigma politico-economico imposto dai processi di internazionalizzazione dell'economia, fondati sulla prevalenza degli organismi decisionali sovranazionali rispetto ai tradizionali attori istituzionali dello Stato nazionale⁴⁵.

È a partire dunque soprattutto dalla fine degli anni Novanta che i nuovi attori economici del mondo globalizzato e della più accentuata dimensione europea della politica, in mancanza di una compiuta disciplina di settore nell'ordinamento, modificano di fatto il sistema dei rapporti tra lobbisti e *decison makers*. Considerato il generale clima di *deregulation* a livello nazionale, gli attori economici nazionali e multinazionali con sede in Italia, e gli stessi soggetti imprenditoriali che avevano avviato percorsi di internazionalizzazione della loro attività, ritennero dunque opportuno rappresentare i propri legittimi interessi da un lato sul versante europeo ed internazionale, dall'altro al livello sub-statale, sul versante cioè regionale, che emergeva prepotentemente come protagonista e titolare di poteri e funzioni definiti dalla nuova architettura costituzionale, sulla base della riforma del Titolo V della Carta costituzionale e l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale. Non è pertanto un caso che alcune Regioni abbiano ritenuto di prevedere apposite normative regionali intese a regolare la

⁴⁵ Sul tema delle trasformazioni verificatesi nel campo della rappresentanza di interessi come diretta conseguenza del mutato assetto del sistema politico-istituzionale italiano e sul nuovo *modus operandi* dei gruppi di pressione in Italia, v. *amplius* M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit. pp. 87 ss.

materia della rappresentanza di interessi e che in numerosi Statuti regionali emanati a seguito della riforma in senso regionalista del 2001 sia presente il tema connesso al rapporto tra politica regionale e gruppi di pressione, mentre invece a livello nazionale, nella lunga storia dei tentativi di regolazione dell'attività di lobbying mediante una apposita normativa⁴⁶, il varo di una puntuale disciplina segna ancora il passo.

⁴⁶ Si segnalano, a partire dalla VIII legislatura, i principali DDL presentati per la regolamentazione dell'attività di lobbying: VII legislatura (1982), on. Sanese (DC), A.C. 411, *"Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; VIII legislatura (1982), on. Ichino (PC), A.C. 3200, *"Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; IX legislatura (1983), sen. Mezzapesa (PSI), A.S. 125, *"Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; IX legislatura (1983), on. Cristofori (DC), A.C. 148, *"Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; IX legislatura (1984), on. Francese (PCI), A.C. 571, *"Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; IX legislatura (1985), on. Facchetti (PLI), A.C. 2893, *"Riconoscimento e disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche"*, inteso a disciplinare esclusivamente le attività di pubbliche relazioni distinguendole dalla rappresentanza di interessi privati; X legislatura (1987), on. Ferrari (PSI), A.C. 925, *"Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; X legislatura (1987), on. Francese (PCI), A.C. 1124, *"Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; X legislatura (1989), on. Aniasi (PSI), A.C. 4144, *"Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche"*, inteso soprattutto a definire con precisione l'ambito di attività professionale delle relazioni pubbliche e gli obblighi di correttezza professionale, trasparenza e segretezza; XI legislatura (1992), on. Aniasi (PSI), A.C. 144, *"Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; XII legislatura (1995), on. Peraboni (Lega Nord), A.C. 3269, *"Norme per il riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche"*, che istituisce un elenco professionale rispettivamente presso il Parlamento, il Consiglio dei ministri e gli organi regionali, nonché una Commissione incaricata di redigere un regolamento per la disciplina delle attività di relazioni pubbliche; XIII legislatura (1996), on. Balocchi (Lega Nord), A.C. 495, *"Norme per il riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche"*; XIII legislatura (1996), sen. Manconi (Verdi), A.S. 1835, *"Norme sul riconoscimento e sulla regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali"*, con la previsione dell'obbligo di registrarsi in appositi Albi professionali; l'obbligo di presentare una relazione semestrale riassuntiva dei benefici economici elargiti e il diritto a un lasciapassare per l'accesso a specifiche aree delle Istituzioni parlamentari; XIII legislatura (1998), on. Ostilio (Misto), A.C. 4594, *"Disciplina delle attività di relazione, per fini istituzionali e di interesse generale, svolta nei confronti delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi"*, con la previsione dell'obbligo di iscriversi in due distinti registri pubblici, uno presso le Camere e l'altro presso la Presidenza del Consiglio, nonché il divieto di esercitare la professione per gli ex parlamentari e gli ex dirigenti pubblici; XIV legislatura (2001), on. Pisicchio (Margherita), A.C. 1567, *"Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali"*, per la cui analisi v. *supra* nel testo; XIV legislatura (2001), on. Galli (Forza Italia), A.C. 3485, *"Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti di componenti delle Assemblee legislative e di titolari di pubbliche funzioni"*; XIV legislatura (2001), on. Colucci (Forza Italia), A.C. 5567, *"Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei membri del Parlamento"*; XIV legislatura (2005), on. De Laurentiis (UdC), A.C. 5939, *"Disciplina dell'attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi"*, che considera attività di relazione esclusivamente quella diretta a specifici

provvedimenti e per fini non istituzionali o di interesse generale; XIV legislatura (2005), sen. Curto (AN), A.S. 3530, "Disciplina delle attività di rappresentanza di interessi con i soggetti istituzionali"; XIV legislatura (2006), on. Moroni (Misto), A.C. 6325, "Disciplina dell'attività di lobbying e relazioni istituzionali"; XIV legislatura (2006), on. Pisicchio (IDV), A.C. 695, "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali"; XV legislatura (2006), on. Colucci (FI), A.C. 952, "Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei membri del Parlamento"; XV legislatura (2006), on. Moroni (FI), A.C. 1057, "Disciplina dell'attività di lobbying e relazioni istituzionali"; XV legislatura (2007), on. De Laurentiis (UdC), A.C. 2118, "Disciplina dell'attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi", che prevede l'istituzione di una Commissione per la verifica dell'attività di relazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la previsione di un accreditamento presso ambedue le Camere, di durata massima biennale; XV legislatura (2007), on. Galli (FI), A.C. 3076, "Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni", che vieta l'iscrizione nei registri ai componenti le due Camere e agli iscritti dell'Associazione stampa parlamentare; XV legislatura (2007), on. Mura (IDV), A.C. 3124, "Disposizioni per il contenimento della spesa degli organi istituzionali e per la trasparenza delle attività di rappresentanza politica, sindacale e relazione istituzionale"; XV legislatura (2007), ministro Santagata (PD), A.S. 1866, "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari", unica proposta governativa presentata, per le cui previsioni di dettaglio v. *supra* nel testo; XVI legislatura (2008), on. Pisicchio (IDV), A.C. 854, "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali", che istituisce registri pubblici dell'attività di relazione istituzionale presso le due Camere, la Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché i Consigli regionali e provinciali; XVI legislatura (2008), on. Mura (IDV), A.C. 996, "Disposizioni per il contenimento della spesa degli organi istituzionali e per la trasparenza delle attività di rappresentanza politica, sindacale e di relazione istituzionale", che istituisce un'Autorità per la trasparenza delle rappresentanze, presieduta da un membro designato della Corte costituzionale; XVI legislatura (2008), on. Milo (MpA), A.C. 1594, "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari", che istituisce un registro presso il CNEL, incaricato di formulare anche un codice deontologico, e non contempla nell'ambito di applicazione giornalisti e funzionari pubblici; XVI legislatura (2009), sen. Garavaglia (PD), A.S. 1448, "Regolamentazione dell'attività dei Consulenti in relazioni istituzionali presso le pubbliche istituzioni", per il cui contenuto v. *supra* nel testo; XVI legislatura (2009), sen. Lannutti (IdV), A.S. 1917, "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi"; XVI legislatura (2011), on. Del Tenno (PDL), A.C. 4579, "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari", che istituisce il Registro per la Trasparenza facendo espresso riferimento alla figura del lobbista e all'attività di lobbying; XVI legislatura (2011), sen. Bruno (Apl), A.S. 2792, "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso le istituzioni", in riferimento al quale si segnala il tentativo di introdurre l'art. 8 bis, recante la disciplina dell'attività di lobbying, al DDL 2156, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", presentato in data 4 maggio 2010 dal ministro della Giustizia, Angelino Alfano. Al riguardo, l'emendamento 8.0.251 fu dichiarato inammissibile, ma il suo contenuto è stato in sostanza ripreso nelle disposizioni dell'A.S. 2792 di cui v. *supra* nel testo; XVI legislatura (2011), sen. Butti (PDL), A.S. 2853, "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici", inteso a disciplinare i diritti dei rappresentati di interessi particolari e gli obblighi dei decisori pubblici; XVI legislatura (2011), on. Murgia (PDL), A.C. 4552, "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi"; XVI legislatura (2012), on. Galli (FLI), A.C. 4880, "Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni"; XVI legislatura (2012), on. D'Ippolito (UdC), A.C. 4942, "Disciplina dell'attività

Nell'analisi che segue, prima di approcciare il testo base che era in discussione al Senato nel corso della XVII Legislatura, sembra oltremodo utile ripercorrere ed esaminare alcuni testi organici e specifici, a partire dall'anno 2001, tra i più significativi presentati in materia di rappresentanza di interessi. Trasmessa all'Ufficio di Presidenza della Camera in data 13 settembre 2001, la proposta Pisicchio (A.C. n. 1567), intesa ad individuare la *Disciplina dell'attività di relazione istituzionale*, è caratterizzata da una chiara volontà di regolazione già richiamata in sede di relazione introduttiva, mediante ampi riferimenti al sistema vigente negli Stati Uniti. La proposta di legge, articolata in sei articoli, prevedeva l'istituzione di pubblici registri dell'attività di relazione istituzionale rispettivamente presso gli uffici di presidenza della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Era altresì prevista la possibilità di allargare l'area del controllo alle Assemblee regionali, provinciali e comunali. L'articolo 2 del testo, in particolare, dilatava il concetto di attività di relazione istituzionale ricomprendendo tutte le attività svolte da persone, associazioni, enti e società attraverso la presentazione di proposte, richieste, suggerimenti, studi e ricerche, intese a perseguire interessi leciti nei confronti dei membri e dei

di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei riguardi dei membri delle Assemblee legislative e dei titolari di funzioni presso enti e amministrazioni pubbliche", che istituisce presso la Presidenza del Consiglio un apposito Registro e una Commissione per le relative attività di verifica; XVI legislatura (2012), on. Sereni (PD), A.C. 5013, "*Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi*", che esclude dalle attività di relazioni istituzionali tutte le attività di rappresentanza degli interessi dei lavoratori; le attività di rappresentanza delle associazioni dei consumatori riconosciute dal Codice del consumo, nonché le comunicazioni scritte od orali rivolte al pubblico ed effettuate anche a mezzo stampa, radio o televisione; XVI legislatura (2012), on. Moroni (FLI), A.C. 5084, "*Riconoscimento e regolamentazione dell'attività di lobbying e di relazioni istituzionali*", volto a istituire il meccanismo del *closing revolving door*, in forza del quale non possono esercitare l'attività di rappresentanza di interessi particolari, per i due anni successivi allo svolgimento del loro mandato o alla cessazione del loro incarico, i decisori pubblici, i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei ministeri, del Parlamento, delle Autorità di settore, degli enti pubblici, nonché i giornalisti che svolgono la loro attività professionale presso il Parlamento e che hanno accesso ai relativi uffici, i dirigenti di partiti o movimenti politici e i membri dei rispettivi organi di staff; XVI legislatura (2012), on. Marinello (PDL), A.C. 5373, "*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali*"; XVI legislatura (2012), on. Santelli (PDL), A.C. 5394, "*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi*"; XVII legislatura (2014), A.S. 1632 d'iniziativa dei senatori Puppato (PD) e altri, recante "*Norme in materia di rappresentanza di interessi*" e AA.SS. nn. 281, 358, 643, 806, 992, 1497 e 1522, quest'ultimo d'iniziativa dei senatori Orellana (Misto) e Battista (Aut - PSI - MAIE), recante "*Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici*", adottato come testo base per il seguito dell'esame in data 22 aprile 2014 dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato ed al quale è stato abbinato l'A.S. 1782, d'iniziativa dei senatori Verducci (PD) e altri, recante "*Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*", di contenuto sostanzialmente analogo.

funzionari del Parlamento, del governo, dei dirigenti dei comparti della pubblica amministrazione, delle assemblee elettive regionali, provinciali e comunali, nonché del relativo personale inquadrato nell'area "C"⁴⁷.

Sotto il profilo oggettivo, il testo Pisicchio individuava come attività di lobbying non solo il contatto con i decisori pubblici e la relativa presentazione di *position papers*, ma anche ricerche, studi e dossier inoltrati per fini specialistici di rappresentanza di interessi. Si aggiunga che la proposta Pisicchio del 2001 ampliava non poco la platea dei destinatari dell'attività di lobbying, poiché introduceva attori politici e amministrativi a livello nazionale, regionale e locale, nonché la stessa categoria dei dipendenti della pubblica amministrazione, sia di rango apicale che della carriera direttiva inquadrata nell'area "C" come funzionari quadro. La particolarità della proposta Pisicchio risiedeva nella volontà di prevedere una disciplina concreta e puntuale del processo delle relazioni istituzionali e l'ancoraggio ad una solida base professionale degli operatori del settore, grazie all'obbligo della iscrizione ad un registro pubblico, ad una attività di rendicontazione semestrale dell'operato svolto dove indicare chiaramente le risorse economiche e di personale impiegate nella declinazione delle operazioni poste in essere. Caratteristica dell'appartenenza ad una specifica categoria di professionisti era infatti anche la previsione di un sistema sanzionatorio pecuniario e amministrativo, tale da prevedere la sospensione ovvero la cancellazione dal registro e dunque in grado di escludere il lobbista dallo svolgimento della propria attività professionale, nel caso di violazione degli obblighi di trasparenza, correttezza professionale od omessa rendicontazione. La formulazione del testo avanzata da Pisicchio rifletteva pertanto una avvertita e forte esigenza di regolazione e testimoniava la necessità di prevedere una disciplina organica capace di incidere davvero non solo sulla trama dei rapporti intercorrenti tra lobbisti e settore pubblico, ma anche in grado di individuare un percorso professionalizzante per tutti gli operatori in materia di rappresentanza di interessi⁴⁸.

⁴⁷ La proposta Pisicchio tendeva ad ampliare la definizione dell'attività di lobbying contenuta nella cd. *Proposta Veltri*, n. 2576 ter, del 21 gennaio 1998. In essa, per la prima volta, si richiamava espressamente il lobbying come "attività di relazione svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi".

⁴⁸ Si segnala che in sede di discussione parlamentare la proposta Pisicchio fu abbinata con l'A.C. 3485, recante "*Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni*", d'iniziativa dell'on. Daniele Galle e altri, presentata alla Camera il 16 dicembre 2002, nonché con l'A.C. 5567, recante "*Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei membri del Parlamento*", d'iniziativa dell'on. Colucci e altri, presentata alla Camera in data 27 gennaio 2005. Le tre proposte furono considerate assimilabili tra loro sia quanto all'impianto generale, sia quanto a numerose e singole disposizioni. Esse

Il disegno di legge Santagata (A.S. n. 1866)⁴⁹ invece, la prima iniziativa regolativa prodotta in ambito governativo (governo Prodi, dal 17 maggio 2006 al 6 maggio 2008), è il risultato di un'ampia e pluralista consultazione con il settore della rappresentanza di interessi. Il testo infatti, "*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi particolari*", scaturisce dalle indicazioni fornite da Confindustria, Banca Intesa, "Reti", RAI, Greenpeace, Lega Ambiente e la Comunità di Sant'Egidio. La proposta di legge Santagata si richiama nella relazione introduttiva alla politica di trasparenza della Commissione europea e, nello schema di articolato, non prevede forme di regolamentazione, bensì provvede a procedimentalizzare l'attività di lobbying in Italia, chiarisce cioè i rapporti tra i portatori di interessi e i soggetti decisionali pubblici, con particolare riferimento alla nozione stessa di "decisore pubblico", che nel disegno di legge è circoscritta ai vertici del potere esecutivo e non si estende nella cornice disciplinare all'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei membri delle Camere o degli esponenti degli altri organi costituzionali⁵⁰. Si tratta di una precisa scelta di garanzia dell'autonomia di tali organi tutelata dal legislatore, i quali con proprie iniziative avrebbero potuto disciplinare l'attività in materia di rappresentanza di interessi svolta nei rispettivi confronti e intesa al perseguimento dei comuni obiettivi di partecipazione e di trasparenza. Lo

recavano la definizione dell'attività di relazione istituzionale, fissavano per il suo esercizio i principi della pubblicità e della trasparenza e a tale scopo prevedevano l'obbligo di iscrizione dei soggetti che intendevano esercitare tale attività in registri pubblici appositamente istituiti. L'A.C. 3485 era, tra le tre proposte, quella che maggiormente si avvicinava al testo approvato in sede referente, nel corso della XIII legislatura, dalla *Commissione speciale anticorruzione* (A.C. 244-ter-A). L'A.C. 1567 seguiva la medesima impostazione generale ma era caratterizzato da un articolato più scarno. L'A.C. 5567, infine, composto di tre soli articoli, costituiva la proposta di legge più sintetica, riferita unicamente alle attività di relazione istituzionale condotte nei confronti dei membri del Parlamento. La proposta Colucci, infatti, muoveva a partire dalle indicazioni di Fiat, Mediaset, Telecom Italia ed Enel e si presentava come una disciplina legislativa a carattere minimale, intesa cioè a regolamentare esclusivamente l'attività di lobbying parlamentare. Sull'esame comparato delle tre proposte legislative, v. XIV legislatura – Dossier di Documentazione, Servizio Studi – Dipartimento Istituzioni, *Disciplina dell'attività di relazione istituzionale* – A.C. 1567 e abb., del 30 maggio 2005. Sulla proposta Colucci in particolare e l'attuazione del sistema dell'autonomia delle Camere, v. *amplius* M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., pp. 105–106.

⁴⁹ Presentato il 31 ottobre 2007, il testo fu assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 13 novembre 2007.

⁵⁰ L'art. 2, co. 1, lett. c) definisce chiaramente come decisori pubblici il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché i vertici delle Autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione.

strumento operativo è ancora una volta l'istituzione di un registro pubblico dei lobbisti da tenersi presso il CNEL, con la previsione di requisiti precisi per l'iscrizione stabilita come obbligatoria, un codice deontologico della professione e un documentato sistema di rendicontazione delle attività professionali svolte e delle spese sostenute⁵¹. Giova osservare che l'impianto generale della legge Santagata, oltre i consueti istituti già osservati anche nella proposta Pisicchio, intercetta la linea di tendenza italiana in materia di rappresentanza di interessi che ha deviato ormai decisamente verso l'esecutivo, atteso il carattere dello spostamento del baricentro decisionale dall'Assemblea parlamentare al governo, il cui processo di centralizzazione nell'ambito degli organi costituzionali avrebbe potuto essere ulteriormente amplificato dal testo concernente la riforma costituzionale discussa e approvata dal Parlamento nazionale⁵² e poi bocciata dalla consultazione referendaria.

La proposta del ministro per l'attuazione del programma di governo presentava indubbiamente diversi vantaggi: solo i soggetti accreditati attraverso il registro avevano la possibilità di far pervenire ai decisori pubblici studi, proposte, ricerche e *papers*; un sistema di controlli e di sanzioni di natura amministrativa efficaci; il richiamo ai principi e alle esperienze alla base della disciplina varata in ambito Ue. Furono tuttavia le forme sin troppo puntuali di procedimentalizzazione ad arenarne il percorso durante l'*iter* parlamentare, causa il prevalente orientamento pluralista del sistema di rappresentanza organizzata degli interessi sia nazionale che internazionale, che riconosce ormai spazi di mercato sempre più ampi, dove confluiscono istanze ed interessi plurimi, diffusi e diversificati, la cui legittimità costituisce il criterio base sul quale edificare ogni serio tentativo di regolazione compiuta della materia.

In tale ottica, al contrario, il disegno di legge Santagata esaltava il ruolo regolativo dei tecnici che avevano formulato la proposta legislativa e mortificava

⁵¹ L'istituzione presso il CNEL del registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, di cui all'art. 3 del disegno di legge Santagata, intendeva garantire la conoscibilità dei soggetti che influenzavano i processi decisionali. In particolare, il CNEL avrebbe dovuto assicurare la pubblicità dei dati del registro, divulgandoli mediante il proprio sito internet istituzionale. La dottrina ha sottolineato nella individuazione del CNEL quale tenentario del registro, il tentativo di recuperare "la funzione di tale istituzione come camera di compensazione di interessi di natura economica differenti", inteso a "coinvolgere direttamente nel circuito politico un organo [di rilievo] costituzionale rimasto più dedito a funzioni di studio e analisi, ma perché, proprio per tale posizione marginale, tale organismo è apparso meno strutturalmente permeabile rispetto alle istanze dei lobbisti italiani, sempre molto presenti nel Parlamento e nell'Esecutivo". Così M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit. p. 107 e ivi, p. 134, nota 31.

⁵² In data 13 ottobre 2015 il Senato della Repubblica aveva approvato il disegno di legge di riforma costituzionale, il cd. "*ddl Boschi*", con 178 voti favorevoli, 17 contrari e 7 astenuti. Il nuovo Senato e la fine del bicameralismo perfetto sarebbero dovuti entrare a regime nel 2020, ma il provvedimento è stato respinto dal referendum confermativo del 2016.

nel contempo le esigenze di pluralismo e di una disciplina minimale rivendicate invece dagli operatori del settore interpellati in sede consultiva. Nella direzione di una forma di regolamentazione minimale e di ambito limitato e consensuale si poneva al contrario il disegno di legge della senatrice Garavaglia (A.S. n. 1448), intitolato "*Regolamentazione dell'attività dei consulenti in relazioni istituzionali presso le pubbliche istituzioni*". Presentato al Senato il 12 marzo 2009 e annunciato dalla proponente come ispirato ai criteri di "semplicità ed efficienza"⁵³, l'articolato, anch'esso imperniato sui caratteri della pubblicità e della trasparenza, esclude dal proprio ambito disciplinare le istituzioni parlamentari, poiché dotate di autonomia regolamentare, e istituisce un registro dei "consulenti in relazioni istituzionali" tenuto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria – per coloro che intendono accreditarsi come rappresentanti di interessi presso tutte le istituzioni pubbliche, con facoltà di iscrizione e di recesso sempre aperti⁵⁴.

Segue, in ordine temporale, la proposta del senatore Bruno (A.S. n. 2792), presentata al Senato della Repubblica in data 22 giugno 2011. Si tratta di un disegno di legge molto asciutto, che rimanda alla necessità di prevedere forme in materia di rappresentanza di interessi intesa come leva per lo sviluppo del processo democratico in senso pluralistico. Il disegno di legge Bruno ripercorre e recupera gli istituti e le procedure del disegno di legge Santagata: registro ed iscrizione obbligatoria presso il CNEL; dovere per l'iscritto di rendicontazione annuale dell'attività svolta; individuazione dei decisori pubblici coinvolti nel Parlamento, nella dirigenza della pubblica amministrazione e nelle *authorities*. La proposta ha carattere invece innovativo rispetto alla Santagata per la previsione di un complesso di requisiti più stringenti per l'iscrizione al registro e per le severe sanzioni di carattere pecuniario⁵⁵.

⁵³ Così la senatrice Mariapia Garavaglia in "*Lobby: una proposta di legge sulla trasparenza dell'attività*", 13 marzo 2009, in <http://www.ferpi.it/lobby-una-proposta-di-legge-sulla-trasparenza-dell'attivita>.

⁵⁴ Il carattere normativo minimale della disciplina è esaltato dall'assenza di un puntuale regime sanzionatorio e, soprattutto, dalla definizione generica di consulente in relazioni istituzionali, ex art. 2 del provvedimento, secondo il quale è considerato tale "chiunque esercita singolarmente o all'interno di organizzazioni aventi personalità giuridica, anche in via non esclusiva e temporanea, un'attività professionale tendente a favorire il dialogo tra i soggetti pubblici e privati e le pubbliche istituzioni, siano esse finalizzate a favorire la comprensione e la corretta interpretazione della normativa e dei provvedimenti in essere o in fieri, la conoscenza degli obiettivi e dei programmi della pubblica amministrazione ovvero a promuovere la conoscenza presso le istituzioni della realtà dei soggetti rappresentati e di loro specifiche esigenze".

⁵⁵ L'art. 4, co. 1, lett. a), b), c), d), prevedeva che il rappresentante di interessi dovesse essere cittadino e residente in uno Stato membro dell'Unione europea; aver compiuto il 25° anno di età; non aver riportato condanne per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, il

L'analisi del quadro delle proposte normative sinora evidenziato segnala alcuni elementi sistemici di criticità. In primo luogo, emerge la difficoltà costante di coagulare intorno ad una nuova e condivisa proposta legislativa l'orientamento dei vecchi soggetti della rappresentanza organizzata di interessi come Confindustria e le sigle sindacali maggiormente rappresentative con i nuovi portatori di interesse, le grandi imprese italiane che avevano avviato processi di internazionalizzazione della loro attività economica e gli enti e le agenzie multinazionali operanti nel Paese. Mentre i primi tendono a conservare rendite di posizione e sono sostanzialmente inclini a tenere in vita tutti gli elementi tipici di concertazione propri del neo-corporativismo, i secondi propendono invece verso una disciplina minimale e pluralista, in nome della supremazia del mercato globale dove si muovono e interagiscono attori dagli interessi differenziati. In secondo luogo, si avvertiva nell'insieme delle proposte di legge presentate l'ancoraggio ad una cultura politica nazionale che rifletteva il caposaldo ideologico della centralità del partito politico come unico rappresentante degli interessi di parte. Donde le difficoltà di individuare un percorso legislativo condiviso fondato su principi e orientamenti che tenessero conto della legittimità e della autonomia della rappresentanza di interessi dalla sfera politica e la conseguente abbondanza di proposte regolative difformi, o troppo sbilanciate nel senso della procedimentalizzazione come nel caso Santagata, o troppo ancorate ad un rigido regime sanzionatorio come nella proposta Bruno, o ancora assolutamente minimali e prive di previsioni in tal senso come nel caso della proposta Garavaglia.

Nel corso della XVII legislatura, sono stati dodici i disegni di legge presentati circa la regolamentazione della rappresentanza di interessi particolari, di cui otto al Senato e quattro alla Camera dei deputati. Poiché non è possibile ripercorrerli tutti in questa sede, si concentrerà l'attenzione solo su quelli più significativi del novero, sino a giungere all'analisi del testo base in discussione al Senato prima della scadenza naturale della XVII legislatura. In particolare, si segnala tra essi il disegno di legge presentato dal senatore De Monte e altri (A.S. n. 1497), intitolato "*Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi*", comunicato alla Presidenza del Senato in data 26 maggio 2014. La finalità del testo è la regolamentazione delle interazioni tra i gruppi di interesse particolare e i decisori pubblici, al fine di squarciare il velo di opacità delle relazioni tra gruppi di

patrimonio, la pubblica fede e la persona; non essere mai stato interdetto dai pubblici uffici; possesso del diploma di laurea in materie giuridiche o altro titolo di studio equipollente. L'art. 9, co. 1, disponeva una sanzione pecuniaria da euro 2.500 ad euro 200.000 per il rappresentante di interessi che avesse svolto la propria attività nei confronti dei decisori pubblici, in assenza di iscrizione al registro.

pressione e istituzioni e incidere profondamente sui fenomeni di corruzione, attraverso la partecipazione dei cittadini alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, creando una connessione trasparente e garantista del principio di uguaglianza tra pubblico e privato⁵⁶.

Il disegno di legge è importante perché costituisce l'ultimo tentativo della legislatura di costruire una proposta che, nell'affidare a un organismo amministrativo indipendente la disciplina della materia, cerca di non demonizzare l'attività di rappresentanza di interessi. Le proposte legislative successive, infatti, risentono pesantemente dei fatti di cronaca occorsi durante il 2014, dell'allarmismo determinatosi nelle sedi parlamentari a seguito della Relazione dell'Unione europea sulla lotta alla corruzione, nonché del nuovo protagonismo affidato al ruolo egemone del governo, alla luce della ridimensionata architettura del Parlamento nazionale a carattere monocamerale, ridotto a funzioni di investitura e ratifica delle deliberazioni dell'esecutivo, così come sembrava delinarsi dal processo di riforma costituzionale ed elettorale voluto dal governo a guida di Matteo Renzi⁵⁷.

⁵⁶ Si tratta di un testo equilibrato, in cui l'impianto generale della proposta legislativa non si discosta dalle precedenti quanto alle finalità, alla previsione dei singoli istituti e alla creazione di un registro per gli operatori del settore: l'art. 3, co. 1, lett. b), affida all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) la tenuta, il controllo, la pubblicazione e l'aggiornamento periodico del *Registro dei portatori di interessi particolari*. Significativa, inoltre, appare la previsione di cui allo stesso art. 3, co. 1, lett. c), secondo la quale l'AGCM provvede alla redazione e trasmissione al Parlamento, entro il 30 maggio di ogni anno, di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti al registro, svolta nell'anno precedente, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – per la valutazione dei profili di correttezza della PA, e la disposizione di cui all'art. 6, co. 1, lett. c), la quale prevede il diritto del rappresentante di interessi particolari iscritto al registro di partecipare alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del governo, compresi gli atti adottati dai singoli ministri, nonché i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa.

⁵⁷ Il 2014 è stato per l'Italia l'anno dei grandi scandali: Mose (Venezia), Expo (Milano) e Mafia Capitale (Roma) hanno catalizzato l'attenzione costante degli organi di informazione. Il clamore per le inchieste ha spinto il governo a guida di Matteo Renzi ad aprire una discussione e poi approvare nuove norme contro la corruzione. In tal senso si inquadra l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), istituita con l'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (in S.O. n. 70, relativo alla G.U. 18/8/2014, n. 190). L'anno 2014 ha segnato anche il triste primato dell'Italia in Europa, secondo i dati forniti dalla speciale classifica di *Transparency International* che, nel *Corruption perception index 2014*, ha indicato come il nostro Paese abbia sorpassato la Grecia e la Bulgaria per la diffusione del reato di corruzione e ha altresì segnalato come "la corruzione affligge in maniera endemica il nostro sistema economico, sottraendo allo Stato risorse preziose, peggiorando la qualità dei servizi e contribuendo ad aumentare la povertà". La Commissione europea infine, nella "RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO"

È appunto in questo solco che si muove il disegno di legge d’iniziativa della senatrice Puppato e altri (A.S. n. 1632) intitolato "*Norme in materia di attività di rappresentanza di interessi*", comunicato alla Presidenza del Senato il 23 settembre 2014 e, soprattutto, il disegno di legge d’iniziativa del senatore Verducci e altri (A.S. n. 1782) intitolato "*Disciplina dell’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*", comunicato alla Presidenza del Senato in data 24 febbraio 2015. Nell’obiettivo dichiarato in sede di relazione introduttiva di disciplinare l’attività di relazione istituzionale svolta dai portatori di interessi privati nei confronti dei decisori pubblici, ambedue i testi conferiscono un ruolo assolutamente forte e centrale alla neonata ANAC presieduta da Raffaele Cantone. In particolare, l’articolo 4 del disegno di legge Verducci prevede che l’Autorità assicuri, oltre alle competenze già ad essa attribuite in forza della legge che la istituisce, anche la trasparenza dei processi decisionali pubblici e del rapporto tra interessi privati e amministrazione pubblica; garantisca e tuteli la partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali; curi, controlli, pubblici e aggiorni periodicamente il Registro dei rappresentanti di interessi previsto dall’articolo 5 della legge; pubblichi i dati e le relazioni annuali ricevute dai portatori di interessi particolari; trasmetta ai decisori pubblici l’elenco dei soggetti iscritti al Registro in relazione alle categorie di interessi di rispettiva competenza; rediga e trasmetta al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, un Rapporto sulla verifica dell’attività degli iscritti al Registro svolta nell’anno precedente; gestisca il contraddittorio e l’erogazione delle sanzioni pecuniarie nei casi previsti dall’articolo 11 della legge. La relazione introduttiva

(COM (2014) 38 final, ANNEX 12), del 3 febbraio 2014 – ALLEGATO sull’Italia – Relazione dell’Unione sulla lotta alla corruzione – ha sottolineato come il 97% degli italiani nutra un sentimento di sfiducia verso i partiti politici, i politici nazionali, regionali e locali e i funzionari responsabili dell’aggiudicazione degli appalti pubblici e del rilascio delle licenze edilizie. La relazione, inoltre, nel rimarcare come i costi diretti totali della corruzione in Italia ammontino a 60 miliardi di euro l’anno (pari a circa il 4% del PIL) e, nel segnalare come la normativa italiana non regolamenti il lobbismo, evidenzia soprattutto come sia la "corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica ad attrarre i gruppi criminali organizzati e non già la criminalità organizzata a causare la corruzione". Il nuovo rapporto di *Transparency International*, presentato nell’ottobre del 2017 e relativo all’anno 2016, ha confermato ancora che l’Italia è un paese in balia della corruzione, dove la legislazione è carente nella protezione di chi denuncia il malaffare e sul problema dell’attività di lobbying. Nel rapporto presentato, la mancanza di tutele per chi segnala casi di corruzione e l’assenza di una regolamentazione delle attività di lobbying raggiungono rispettivamente un punteggio di 25 su 100 e 29 su 100, che posiziona l’Italia nel *ranking* europeo al terzultimo gradino, davanti solo a Grecia e Bulgaria. E il primo a chiedere una legge sulle lobby e sulle fondazioni che finanziano le forze politiche è proprio il presidente dell’Autorità anticorruzione, Raffaele Cantone, che, presente alla presentazione del rapporto, ha dichiarato che "c’è l’assenza di una legislazione seria sulla trasparenza dei finanziamenti ai partiti". Cfr. B. Ardù, *Corruzione, Italia ancora tra le peggiori d’Europa*, in *La Repubblica*, 10 ottobre 2017, pp. 20-21.

motiva la scelta di attribuire tali funzioni all'ANAC attesa la sua natura di autorità amministrativa indipendente incaricata di attuare la trasparenza e prevenire la corruzione nelle pubbliche amministrazioni, una missione coerente con le finalità perseguite dal disegno di legge e con la necessità di garantire la massima efficacia delle disposizioni in esso previste⁵⁸.

In data 22 aprile 2015, la commissione Affari Costituzionali del Senato, nel proseguire l'esame dei disegni di legge intesi a disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi, ha deciso di adottare come testo base il disegno di legge del senatore Orellana (A.S. n. 1522) recante "*Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici*", al quale fu poi abbinato la proposta legislativa Verducci innanzi esaminata. Il DDL Orellana (ex M5S, poi

⁵⁸ La somma delle nuove competenze attribuite all'ANAC dal disegno di legge Verducci esorbita in realtà dalla *ratio* del decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 che, attraverso la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e mediante il trasferimento delle competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione, ha ridisegnato di fatto la missione istituzionale dell'ANAC. Essa può essere individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito di contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici. La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione espressa dall'atto legislativo che la istituisce, è quella di vigilare per prevenire la corruzione, attraverso la creazione di una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. In tale ottica, in considerazione del fatto che l'attività in materia di rappresentanza di interessi, stante il disposto ex artt. 21 e 50 della Carta costituzionale, è segnatamente un'attività di comunicazione, la disposizione del disegno di legge Verducci che attribuisce all'ANAC soverchie competenze in materia di rappresentanza di interessi denota una visione distorta della stessa, di retroguardia, in antitesi con i prevalenti orientamenti politico-culturali più avanzati, pluralisti e progressisti, che considerano l'attività di rappresentanza di interessi non già un pericolo per il corretto funzionamento del processo deliberativo, ma anzi un contributo fondamentale e un valore aggiunto alla capacità decisionale della macchina burocratica e amministrativa dello Stato. Nel tentativo di esaltare ruolo e centralità delle *Authorities*, più opportuno sarebbe stato attribuire questa funzione all'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), istituita con la legge 31 luglio 1997, n. 249, tra le cui competenze, in particolare ai sensi dell'art. 1, co. 6, lett. a), numeri 5 e 6, vi è la tenuta del *Registro unico degli operatori di comunicazione* (ROC). Il registro ha appunto la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere. Estendere dunque le competenze dell'AGCOM anche alla rappresentanza di interessi, oltre che rispondere meglio sul piano giuridico-formale alle disposizioni costituzionali sulle quali si fonda l'esercizio della professione, avrebbe significato sul piano materiale avvalersi di un apparato amministrativo già oliato nel funzionamento dei meccanismi, perché già in possesso di una considerevole *expertise* maturata in materia.

appartenente al Gruppo misto) presenta un impianto generale regolativo di carattere marcatamente governativo. Partendo dall'assunto che la regolamentazione della rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici rappresenta un'esigenza ormai imprescindibile, attesa la necessità da parte del decisore pubblico di acquisire informazioni e conoscenze dai portatori di interessi particolari, al fine di deliberare su questioni particolarmente complesse, la relazione introduttiva, dopo aver richiamato il modello disciplinare nord-americano che concepisce la regolamentazione del lobbying come un'opportunità per promuovere la responsabilità pubblica dei decisori, e dopo aver passato in rassegna la legislazione vigente negli Stati membri dell'Ue, sottolinea la mancanza in Italia di un quadro complessivo organico di regole volte a disciplinare la materia. Nel ricordare le varie proposte di legge per regolamentare l'attività professionale del rappresentante di interessi a partire dalla IX legislatura, la relazione precisa che l'obiettivo che il provvedimento intende perseguire è rendere trasparenti le attività, le finalità e gli scopi, i mezzi umani e finanziari impiegati dai gruppi di pressione.

Il disegno di legge è articolato in tre capi: il capo I detta minimali principi generali; il capo II definisce le modalità di funzionamento della normativa proposta, indicando diritti e doveri dei lobbisti e gli obblighi per i decisori pubblici e individua nel costituendo Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi, istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, il soggetto deputato alla realizzazione del provvedimento⁵⁹; il capo II, infine, prevede le disposizioni finali e finanziarie,

⁵⁹ La scelta del legislatore di attribuire al Segretariato generale della PCM la competenza sulla materia, si inquadra nell'ottica del rafforzamento delle prerogative del governo in Parlamento e della maggiore necessità rispetto al passato di stabilità politica e rapidità di decisione, attesa l'interdipendenza globale, la crisi dei partiti politici e la gravità dei problemi che la democrazia contemporanea deve affrontare. In tal senso, l'opzione privilegiata dal legislatore si discosta dalle indicazioni fornite dal Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dall'ex Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante che, nella Relazione Finale del 12 aprile 2013, capitolo sesto – *Regole per l'attività politica e il suo finanziamento* – paragrafo 17, evidenzia come "i gruppi di interesse particolare svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche. Spesso si tratta di un'opera utile per portare a conoscenza dei decisori politici realtà frequentemente ignorate. Ma, come ha suggerito l'OCSE, è un'opera che ha bisogno di trasparenza per non diventare un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni. Il Gruppo di Lavoro propone una disciplina che riprenda i modelli del Parlamento Europeo e quello degli Stati Uniti, fondato su tre caratteri fondamentali: a) si istituisce presso la Camera, il Senato e presso le Assemblee regionali l'albo dei portatori di interessi; b) costoro hanno diritto a essere ascoltati nella istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati; c) il decisore deve rendere esplicite nella relazione al provvedimento le ragioni della propria scelta e deve evitare ogni

salvaguardando l'autonomia regionale. Il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi si compone di cinque membri, selezionati sulla scorta di una procedura improntata a criteri di trasparenza e che tenga conto del principio delle pari opportunità di genere, per un mandato della durata di quattro anni, rinnovabile una sola volta (Art. 3). I soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi sono tenuti ad iscriversi al Registro tenuto presso lo stesso Comitato. Esso garantisce la pubblicità dei contenuti dello stesso nell'ambito di una sezione dedicata e accessibile dal proprio sito internet istituzionale. Nel registro sono indicati i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante di interessi; i dati identificativi del titolare degli interessi per conto del quale è eventualmente svolta l'attività di rappresentanza di interessi; l'interesse specifico rappresentato; le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante di interessi per lo svolgimento dell'attività professionale; la garanzia, sotto la propria responsabilità, dell'esattezza e correttezza delle informazioni comunicate (Art. 4). I soggetti che intendono svolgere l'attività professionale e le società preposte a tenere i rapporti con i decisori pubblici, insieme alla domanda di iscrizione al Registro, devono depositare presso il Comitato il proprio regolamento e il codice di condotta, valutati ambedue dal Comitato ai fini dell'iscrizione stessa (Art. 5). Non sono previsti particolari requisiti per l'iscrizione, salvo il fatto che il richiedente deve dimostrare di svolgere tale attività in modo professionale (Art. 6).

I rappresentanti di interessi iscritti al Registro hanno il diritto di presentare ai decisori pubblici proposte legislative, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte o qualsiasi altra documentazione relativa all'interesse rappresentato. Essi, inoltre, possono partecipare alle attività di analisi

possibile situazione di potenziale o attuale conflitto di interessi". Mentre le indicazioni del Gruppo di Lavoro tendono sostanzialmente a salvaguardare l'autonomia e le prerogative delle Assemblee rappresentative, suggerendo loro la possibilità di istituire un albo dei portatori di interessi, il DDL Orellana riconduce invece tutta la competenza sulla materia nell'alveo governativo, intercettando il processo di centralizzazione dell'esecutivo sul quale era destinato a convergere l'attività di rappresentanza di interessi, anche alla luce del disegno di legge costituzionale (A.S. n. 1429-B) recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*", che superava il bicameralismo perfetto ed escludeva il Senato dal circuito fiduciario, e attribuisce la competenza esclusiva sulla materia in capo ad un particolare organismo della PCM, il Segretariato generale, che, per vocazione istituzionale, è preposto da un lato alla traduzione in termini operativi dell'indirizzo politico governativo, e dall'altro è deputato allo svolgimento di un'attività di monitoraggio e di raccolta di informazioni generali necessarie per il miglior svolgimento dell'azione governativa, stante il disposto dell'art. 19, co. 1, lett. a), c), e), f), g), h), i), o), della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "*Disciplina dell'attività di Governo e Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), concernenti gli atti normativi del governo, compresi gli atti adottati dai singoli ministri, i provvedimenti interministeriali, i disegni di legge di iniziativa governativa, ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, e della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 dell'8 aprile 2009 (Art. 8). Entro il termine del 28 febbraio di ogni anno, il rappresentante di interessi è tenuto a trasmettere al Comitato, per via telematica e sotto la propria responsabilità, una relazione riguardante l'attività svolta nell'anno precedente, contenente l'elenco dettagliato delle attività di rappresentanza di interessi poste in essere; l'elenco delle risorse economiche ed umane effettivamente impiegate per lo svolgimento delle attività professionali; i risultati ottenuti e quelli attesi. Le relazioni sono pubblicate sul sito internet istituzionale del Comitato che, entro il 30 giugno di ogni anno, trasmette al Parlamento un rapporto sulla verifica dell'attività dei rappresentanti di interesse svolta nell'anno precedente (Art. 9).

È punito con una sanzione di carattere pecuniario il rappresentante di interessi che svolga nei confronti dei decisori pubblici l'esercizio della professione in assenza di iscrizione nel Registro (Art. 13). Allo stato dell'arte, causa anche la fine della XVII Legislatura, si segnala una fase di *impasse* e la lentezza dei lavori parlamentari in Senato sul disegno di legge Orellana e relativi abbinati, nonostante le ampie rassicurazioni che erano state fornite dal Presidente della Commissione Affari Costituzionali⁶⁰. La conseguenza più immediata di

⁶⁰ "La regolamentazione dell'attività di lobbying resta una priorità, tanto che nel mese di febbraio si è proceduto ad un articolato ciclo di audizioni di esperti, per consentire un approfondimento del tema e giungere ad una soluzione normativa quanto più possibile condivisa. È previsto inoltre che, una volta conclusa la discussione generale, il relatore individui un testo per il seguito dell'esame, al quale riferire eventuali proposte emendative. Non sfugge che la materia è particolarmente sensibile, in quanto coinvolge profili di assoluto rilievo. Non di meno, assicuro la determinazione della Commissione di concludere in tempi congrui l'esame, in ragione della esigenza, non più rinviabile e da tutti avvertita, che anche l'Italia, come le altre democrazie avanzate, si doti di una disciplina moderna ed efficace per regolare un fenomeno così importante". Così la senatrice PD Anna Finocchiaro in *Finocchiaro: nessun ritardo su lobbying. Vogliamo chiudere in fretta esame provvedimento*, in *La Stampa*, 23 marzo 2015; sulla stessa dichiarazione v. anche <http://www.ilvelino.it>. Di diverso avviso il Sottosegretario per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Luciano Pizzetti, per il quale "La 1^a Commissione del Senato ha delle priorità che sono la riforma del terzo settore per prima, poi la riforma costituzionale e infine il disegno di legge sulle lobby"; cfr. "Il ddl lobby? Al Senato non è la priorità del Governo", 6 giugno 2015, in <http://www.publicpolicy.it>. Il provvedimento, assegnato alla 1^a Commissione Affari Costituzionali in sede referente in data 5 agosto 2014, ha iniziato il suo *iter* l'11 settembre 2014, quando il testo è stato discusso per la prima volta congiuntamente con A.S. n. 281; A.S. n. 358; A.S. n. 643; A.S. n. 1497; A.S. n. 806; Petizione n. 217 e Petizione n. 768. Nella seduta del 22 aprile

questa mancata regolazione, dove non è ancora prevista una disciplina giuridicamente vincolante a livello nazionale, è la pluralizzazione delle arene decisionali, cioè di quei soggetti pubblici che riempiono questo vuoto legislativo, grazie soprattutto alla compiuta attribuzione di poteri decisionali e della potestà di dotarsi di una organizzazione burocratica - amministrativa ai livelli sub-statali,

2015, la Commissione, in ragione dell'abbinamento con A.S. n. 1728 d'iniziativa del senatore Verducci (PD), ha deliberato di prorogare il termine per la presentazione di proposte emendative a giovedì 30 aprile, alle ore 13.00. Sono stati richiesti i pareri delle Commissioni 2[^] (Giustizia), 5[^] (Bilancio), 8[^] (Lavori pubblici), 11[^] (Lavoro), 14[^] (Unione europea). Quest'ultima, nella seduta di Commissione consultiva del 13 maggio 2015, ha espresso parere favorevole con le seguenti osservazioni: "si esprime apprezzamento per la previsione, nei disegni di legge in titolo, dell'obbligatorietà di iscrizione nel registro dei rappresentanti di interesse, che porrebbe l'Italia in posizione avanzata – accanto ad alcuni altri Stati membri dell'UE – in tema di trasparenza dei processi decisionali pubblici e di coinvolgimento della società civile nelle fasi di elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche, anche in considerazione degli auspici espressi in tal senso dal Parlamento europeo [...]; valuti la Commissione di merito l'opportunità di introdurre, in analogia a quanto previsto dal citato accordo interistituzionale del 16 aprile 2014, disposizioni volte a prevedere, nel caso di attività di lobbying svolta per conto di portatori di interesse, l'ammissibilità all'iscrizione nel registro sia per l'intermediario consulente sia per il suo cliente portatore di interesse, nonché l'obbligo per l'intermediario di dichiarare tutti i clienti vincolati da contratti di consulenza; valuti, inoltre, la Commissione di merito l'opportunità di ribadire esplicitamente che le istituzioni pubbliche mantengano la facoltà di avvalersi di qualunque soggetto terzo, a prescindere dall'iscrizione nel registro, nella loro attività di elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche, secondo le norme vigenti; al riguardo, si ritiene comunque opportuno prevedere il diritto, per i soggetti iscritti nel registro, di essere informati e invitati a partecipare alle consultazioni pubbliche inerenti l'elaborazione di normative o regolamentazioni settoriali, in attuazione della finalità di favorire la partecipazione della società civile alla formazione delle politiche pubbliche; si ritiene opportuno che il codice di condotta, o codice deontologico, sia elaborato dall'autorità di controllo e che costituisca parte integrante dei doveri sanzionabili assunti dai soggetti che si iscrivono nel registro nazionale dei rappresentanti di interessi. Al riguardo si tenga conto del codice di condotta allegato al citato accordo interistituzionale (allegato III); valuti, inoltre, la Commissione di merito l'opportunità di prevedere forme di segnalazione, all'autorità di controllo, di eventuali comportamenti dei soggetti iscritti al registro non conformi al codice di condotta o all'ordinamento giuridico, tenendo conto di quanto previsto dall'allegato IV al citato accordo interistituzionale, relativo a "meccanismi di segnalazione e reclamo e provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta, comprese le procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e al trattamento dei reclami"; al riguardo, si ritiene comunque opportuno prevedere qualche forma di controllo d'ufficio, da parte dell'autorità preposta alla tenuta del registro, sull'esattezza e correttezza delle informazioni comunicate dai soggetti iscritti e sui contenuti della relazione annuale che i soggetti iscritti devono presentare all'autorità; infine, nell'elaborazione del registro, si tenga conto degli allegati I e II al citato accordo interistituzionale, recanti, rispettivamente, "la suddivisione delle diverse categorie di registrazione e le informazioni richieste a coloro che intendono registrarsi, compresi gli obblighi in materia di informazione finanziaria". Sul punto, cfr. Senato della Repubblica, Legislatura 17[^] - 14[^] Commissione permanente – Resoconto sommario n. 123 del 13 maggio 2015.

regionale e locale, che nell'attuale sistema di *multi-level governance* vede la rappresentanza organizzata di interessi allargarsi verso questi nuovi contesti e confrontarsi con attori istituzionali che in precedenza erano invece confinati ad un ruolo più marginale, di mera attività amministrativa e gestionale.

Conclusioni

L'importanza crescente dell'attività di lobbying ispirata al modello pluralistico, democratico e trasparente, trova i suoi fondamenti nella diffusione globale di tale attività, intesa come strumento di relazione istituzionale e nuova forma di comunicazione esercitata dai gruppi di pressione nel quadro della internazionalizzazione degli interessi economici, che superano ormai la dimensione nazionale degli stessi in cui trovavano tutela nelle teorizzazioni di matrice neo-corporativa. Tuttavia, questa concezione globale della rappresentanza di interessi fondata sulle dinamiche pluralistiche non si pone in Europa come paradigma assoluto, ma si innesta nei singoli sistemi politici degli Stati membri dell'Ue con esiti e procedimenti diversi.

Proprio nel sistema europeo, che fino alla fine degli anni Ottanta era caratterizzato da una visione neo-corporativa riscontrabile nelle pratiche di natura comitologica dei gruppi di pressione⁶¹, il modello neo-pluralista di origine statunitense si è affermato progressivamente, attraverso strumenti regolativi dapprima molto puntuali, come quelli teorizzati dal Parlamento europeo, e, in seguito, più orientati ad una concezione complessiva minimale, sulla scorta di poche regole e alcuni principi-cardine di riferimento: la trasparenza; la procedimentalizzazione; la volontarietà dell'adesione al sistema regolativo e la previsione di incentivi; tutti elementi alla base delle indicazioni della

⁶¹ Per *comitologia* si intende la procedura che determina i dettagli tecnici necessari all'applicazione di una legge europea. Si tratta di specifiche tecniche, liste di prodotti, annessi ai provvedimenti da varare nelle sedi istituzionali europee, per le cui deliberazioni finali, per quasi 50 anni, è stata delegata la Commissione europea, assistita da esperti tecnici nazionali provenienti dai competenti ministeri di settore, con l'esclusione dalla procedura stessa del Parlamento europeo. Il metodo è stato criticato da più parti, per la sua mancanza di trasparenza e il suo carattere puramente tecnocratico circa questioni di natura eminentemente politica. Il Trattato di Lisbona, varato nel 2009, ha rivisto essenzialmente il funzionamento della procedura e ha istituito il meccanismo dei cd. "atti delegati", in forza dei quali il Parlamento europeo e il Consiglio delegano esplicitamente il loro potere legislativo alla Commissione europea. Il *rapporto Szájer* precisa come la Commissione può ottenere una delega, quanto essa deve durare e come il Parlamento europeo esercita il proprio scrutinio di controllo. Sul punto, cfr. J. Szájer, *Progetto di Relazione sul potere di delega legislativa*, Commissione giuridica, 2 marzo 2010, Documenti delle commissioni parlamentari, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+IM-PRESS+20100406STO72095+O+DOC+XML+VO//IT>.

Commissione europea, tesa a coinvolgere i soggetti secondo una dimensione partecipata e consensuale della disciplina della materia.

Nel particolare caso italiano, la mancanza di una precisa normativa nazionale ha contribuito a demonizzare l'attività di rappresentanza di interessi e la stessa parola "lobbying", spesso interpretata nel linguaggio comune e anche da quello settoriale dei mezzi di comunicazione di massa come un sistema materiato di pratiche oscure e trame prive di trasparenza nell'orientamento dei pubblici decisori. Malgrado questa accezione semantica e l'ottica che ne consegue, sono proprio i soggetti appartenenti al vecchio modello neo-corporativo che non manifestano la propria disponibilità verso una regolazione della materia. Il sistema politico-istituzionale, sia pure nella frequenza e nel folto numero di disegni di legge presentati in Parlamento, non ha ritenuto per il momento di dare luogo ad una regolamentazione chiara e precisa, con l'effetto di alimentare, dalla fine della Prima Repubblica alla stretta attualità della cronaca quotidiana, la presenza di soggetti interessati ad una modalità poco trasparente dell'esercizio della professione.

Gli operatori del settore di nuova generazione, formati alla scuola di una cultura politica di stampo pluralista basata sulla uguale opportunità e rappresentatività degli interessi in gioco, anche di natura territoriale, nonché del terzo settore e delle organizzazioni non governative, invocano invece una disciplina fondata sui criteri di trasparenza, di correttezza professionale e di etica delle pratiche di lobbying, concepite come uno strumento di comunicazione della rappresentanza di interessi particolari e di governo delle relazioni pubbliche⁶². Il lobbista moderno ancora la sua attività sul terreno fecondato dalle due parole chiave della professione: "trasparenza" e "partecipazione"⁶³. Gli strumenti tipici dei professionisti del settore che rivendicano la regolamentazione della materia sono appunto i nuovi mezzi di comunicazione globale dell'*Information and*

⁶² Sul concetto di relazioni pubbliche come disciplina che opera nel mondo complesso della politica, dell'economia e dell'informazione, svolgendo una funzione del tutto analoga a quella del giornalismo e finalizzata alla migliore diffusione delle informazioni, v. T. Muzi Falconi, *Governare le relazioni. Obiettivi, strumenti e modelli delle relazioni pubbliche*, in *Il Sole-24 Ore*, Milano, 2003. Sul profilo del professionista delle relazioni pubbliche e delle attività di lobbying come un *semplificatore della realtà*, che apporta in una organizzazione le competenze comunicative necessarie per orientarsi nel complicato intreccio del tessuto sociale, politico ed economico che caratterizza le democrazie contemporanee, v. M. Mazzoni, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma, Laterza, 2014.

⁶³ Sui principi fondanti l'esercizio chiaro e trasparente della professione, cfr. C. Velardi, *Confesso, sono un lobbista. Ed è una cosa seria*, in *Corriere della Sera*, 26 giugno 2011, p. 3.

*Communication Technology*⁶⁴ e della *e-democracy*⁶⁵, mentre i loro principi ispiratori sono tratti direttamente dalla disciplina di matrice europea.

Nelle more di una risposta del sistema politico-istituzionale nazionale, questi nuovi soggetti esercitano l'attività di rappresentanza prevalentemente nelle sedi che hanno acquisito centralità decisionale: le istituzioni europee e le Regioni italiane, i cui sistemi politici sono stati ampiamente rafforzati dalla riforma del Titolo V della Carta costituzionale, che ha conferito loro forti poteri decisionali sia in termini legislativi che in materia amministrativa. Per tale ragione, non sono pochi i lobbisti di nuova generazione che si muovono più in ambito europeo e regionale, anziché rapportarsi con le istituzioni nazionali, sia di carattere parlamentare che governativo.

I modelli disciplinari che sono stati esaminati nel corso di questa trattazione, di carattere minimale e basati su un accreditamento volontario, non obbligatorio, ad un registro⁶⁶, sembrano a nostro avviso, nelle more di una legislazione più

⁶⁴ L'ICT, acronimo dell'*Information and communication technology*, prende vita dalla rivoluzione nel mondo delle telecomunicazioni sviluppatasi negli ultimi decenni del 20° secolo e prosegue attraverso alcune tappe fondamentali che hanno portato alla realizzazione e gestione, con opportuni criteri di protezione e sicurezza nella trasmissione e recupero dell'informazione, di sistemi informativi computerizzati e delle relative piattaforme e applicazioni. A partire dall'inizio degli anni Ottanta, infatti, con l'avvento del personal computer, le tecnologie informatiche hanno decretato l'ingresso nella società moderna in un mondo nuovo e inesplorato, dando vita ad un nuovo settore di studio: *Information and Communication Technology*. In appena due decenni, siamo passati da una società dell'informazione a una società della conoscenza, dove le più recenti tecnologie e le loro metodologie di impiego costituiscono uno strumento di estrema importanza nel miglioramento del livello qualitativo della comunicazione pubblica della società del terzo millennio. Sul tema, v. *amplius* A. Teti, *Il futuro dell'Information & communication technology. Tecnologie, timori e scenari futuri della «global network revolution»*, Milano, SpringerVerlag, 2009.

⁶⁵ Per *e-democracy* si intende la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni locali ed ai loro processi decisionali, attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione, al fine di allargare il consenso e la legittimazione dell'azione pubblica e ridurre di conseguenza i conflitti sociali. Le nuove tecnologie, infatti, costituiscono uno strumento di supporto sia per fornire ai cittadini tutte le informazioni utili per una partecipazione consapevole, incrementando in tal modo il livello informativo, sia per attivare meccanismi di dialogo, tali da incentivare il livello della consultazione, sia infine per giungere a decisioni condivise, in modo da determinare un innalzamento del livello della partecipazione attiva al processo deliberativo. Sono soprattutto gli strumenti dell'informazione, della consultazione e della partecipazione attiva che migliorano la qualità delle politiche pubbliche, aumentano la fiducia nelle rispettive amministrazioni e contribuiscono al rafforzamento della democrazia. Sul tema, *ex plurimis*, v. il più recente contributo di G. Gangemi, *La partecipazione politica digitale dagli inizi negli USA alle elezioni del 2014 in Italia*, in Id. et al. (a cura di), *Dalle pratiche di partecipazione all'e-democracy. Analisi di casi concreti*, Milano, Gangemi editore, 2015.

⁶⁶ A partire dal febbraio del 2017, è possibile richiedere l'iscrizione in un apposito Registro dei soggetti che svolgono professionalmente una attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera dei Deputati. Sul punto, v. *Disciplina dell'attività di*

organica della materia, quelli più efficaci, perché in grado di coniugare davvero trasparenza e partecipazione, di fondere in maniera più armonica e funzionale l'articolazione e la organizzazione degli interessi espressi dai soggetti di rappresentanza con il sistema politico-decisionale. Tuttavia, l'incapacità o la mancanza di volontà politica di giungere ad una regolamentazione di carattere nazionale sembra ridimensionare e in un certo senso ostacolare l'attivismo espresso dai legislatori regionali, che, al contrario, hanno varato norme in tal senso, e acuire i fenomeni di opacità nella dimensione del sistema politico-amministrativo generale del Paese.

Nelle democrazie contemporanee, dove si è affermato un modello sociale pluralistico e disaggregato, l'interesse pubblico è il frutto e il risultato di specifici interessi materiali e sociali che nasce dalla mediazione reale che deve avvenire nella sfera dei rapporti sociali, politici ed economici, dalla sintesi cioè che origina dalla parificazione degli interessi in gioco, tra cui quelli rappresentati dai soggetti privati e dalle stesse amministrazioni dello Stato, che risentono anch'esse del confronto laterale con le altre esperienze di matrice europea in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Si tratta dunque di approcciarsi alla materia nella matura consapevolezza che la distinzione pubblico-privato tende sempre più a sfumare e a scemare, che l'interesse peculiare rappresentato, salvo eccezioni, non è incompatibile con il perseguimento dell'interesse generale della collettività, bensì parte di esso, atteso il significato più nobile e più vero del termine "lobbying", depurato da ogni malevola e maliziosa accezione semantica, che nei sistemi politici democratici contemporanei, in conformità alle disposizioni di legge, vuole significativamente favorire un dialogo, "un contatto concreto tra la società civile e la società politica"⁶⁷.

BIBLIOGRAFIA E FONTI DOCUMENTARIE

In considerazione della rilevante mole bibliografica e di fonti documentarie prese in esame ai fini della stesura del presente lavoro di ricerca, e al fine di non appesantire ulteriormente il testo, si è ritenuto opportuno omettere l'elenco delle stesse, rinviandosi, per quanto di pertinenza, all'apparato critico delle note a piè di pagina del testo.

rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati", 8 febbraio 2017, che definisce le modalità attuative della regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento il 26 aprile 2016, in www.camera.it.

⁶⁷ Cfr. P. Trupia, *La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 1989, p. 157.