



DOMENICO BRUNO*

LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI
TRA MODELLO, PRASSI, DISCIPLINA.
CONTRIBUTO PER IL DIBATTITO PARLAMENTARE
DELLA XIX LEGISLATURA**

Abstract [It]: Lo studio considera le dinamiche della rappresentanza degli interessi nel modello decisionale italiano e le prospettive di regolazione del fenomeno venute in rilievo nell'esperienza recente (e, in particolare, nelle ultime tre Legislature: XVII, XVIII, XIX). In questa prospettiva, il lavoro si divide in tre parti principali. La prima, teorico-ricognitiva, ricostruisce, per linee essenziali, il modello costituzionale di partecipazione nonché le vicende della negoziazione nelle dinamiche della forma di governo parlamentare italiana. La seconda, applicativa, analizza la prassi e, in particolare, le modalità di contatto e dialogo tra decisore politico e lobbisti che si producono durante l'istruttoria parlamentare e quella governativa. La terza, di prospettiva, guarda ai principali tentativi di regolazione messi in campo presso le sedi dell'Esecutivo e della Camera dei deputati sul tema del *lobbying*, con specifico riguardo alle proposte di regolazione presentate nella XVIII e nella XIX Legislatura.

Abstract [En]: The study considers the dynamics of interest representation in the Italian decision-making model and the prospects for regulating the phenomenon that have come to the fore in recent experience (and in the last three Legislatures: XVII, XVIII, XIX). In this perspective, the paper is divided into three main parts. The first, theoretical-recognitive, reconstructs, in essential lines, the constitutional model of participation as well as the dynamics of negotiation in the transformations of the Italian parliamentary form of government. The second, applicative, analyses the practice and the modalities of contact and dialogue between political decision-makers and lobbyists that occur during the parliamentary and governmental inquiry. The third, prospective, looks at the principal attempts at regulation fielded in the offices of the Executive and the Chamber of Deputies about lobbying, with specific regard to the regulatory proposals presented in the 18th and 19th Legislatures.

Parole chiave: Rappresentanza degli interessi, partecipazione, negoziazione, forma di governo, regolazione del *lobbying*.

Keywords: Interest representation, participation, negotiation, form of government, regulation of lobbying,

SOMMARIO: 1. Delimitazione e obiettivi del lavoro. – 2. Il modello costituzionale: forme della partecipazione democratica e modi della «negoziazione legislativa». – 3. Le vicende della «legislazione negoziata» nelle dinamiche della forma di governo. – 4. La prassi. – 4.1. La sede parlamentare. – 4.2. La sede governativa. – 5. La disciplina del *lobbying*: stato dell'arte. – 5.1. La soluzione del *Mise*. – 5.2. La regolamentazione della Camera dei deputati. – 6. Alla costante ricerca

* Dottore di ricerca in Diritti umani. Teoria, storia e prassi – Università di Napoli Federico II.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

di una legge sulle lobby. – 6.1. La XVIII Legislatura: ancora una occasione mancata. – 6.2. La XIX Legislatura: le proposte in campo. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Delimitazione e obiettivi del lavoro

Questo contributo considera le dinamiche della rappresentanza degli interessi nel modello decisionale italiano¹ e le prospettive di regolazione organica del fenomeno venute in rilievo nell'esperienza più recente (e, in particolare, nelle ultime tre Legislature: XVII, XVIII, XIX)².

Il tema è complesso, non solo per la molteplicità dei profili teorici e applicativi che possono venire in rilievo³, ma anche per la sua vocazione interdisciplinare. Tali connotazioni hanno indotto alcune specifiche scelte di metodo per lo svolgimento di questo studio. Al riguardo: l'indagine è *dinamica*, affiancando alle ricostruzioni di carattere teorico-normativo quelle della prassi; la prospettiva è giuspubblicistica e, in particolare, predilige lo studio dei profili costituzionalistici e parlamentaristici, a partire da quelli connessi alle trasformazioni (anche culturali) intervenute nel rapporto tra rappresentanza di interessi e rappresentanza politica.

Prima di sviluppare lo studio occorre considerare che il tema di indagine è piuttosto divisivo. Com'è stato rilevato in sede teorica, l'elaborazione di una «teoria giuridica del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi»⁴ si è scontrata con «pervicaci resistenze culturali, in non pochi casi, dichiaratamente ideologiche»⁵ orientate a presidiare il monopolio istituzionale della decisione pubblica. Sulla spinta delle concezioni della rappresentanza politica risalenti alla forma di stato liberale⁶, per un lungo periodo della

¹ Più di recente, tali vicende sono state osservate, anche alla luce della vicenda pandemica, da U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, spec. 79 ss.

² Sul tema, tra gli studi più recenti, si v. AA.VV., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2019; P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, Il Mulino, 2019; ID., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso e regole*, Roma, Carocci, 2020. Il tema è stato considerato anche con riferimento al modello della delega legislativa: si v., almeno, S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in *federalismi.it*, n. 2/2007, spec. 10 ss. e U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, spec. 41 ss. Quanto al modello della negoziazione e alle sue vicende, si v. E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984 e U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 83 ss.

³ Tra questi, specifico rilievo assumono le «trasformazioni dei soggetti politicamente rilevanti» considerate da F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 164 ss.

⁴ Così U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei Deputati*, in *Nomos*, n. 1/2019, 3.

⁵ Così ID., *La legislazione negoziata*, cit., 11. Sul tema, per alcune considerazioni ulteriori, si v. G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 2005, 2 ss.

⁶ Si tratta di una concezione legata all'assetto monoclasse dell'epoca liberale, in cui la rappresentanza era assicurata «dalla omogeneità sociale fra rappresentanti, tratti da ristrette élites, e la base sociale ed elettorale anch'essa assai ristretta», costituita dal solo ceto borghese (cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 858). Riflette sulla composizione della base sociale dello Stato liberale M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983, 397 ss. Per un'analisi dell'impostazione della rappresentanza politica nell'età liberale si v. N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Dedalo, 2001; I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, 1 ss.; S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, 1 ss.

storia repubblicana è stato rinnegato il passaggio da una concezione di interesse generale come “centro” e “prospettiva” della decisione pubblica – relegata al circuito decisionale istituzionale – a un’idea di «bene comune»⁷ come sintesi tra una moltitudine di interessi parziali e «diffusi»⁸, che fisiologicamente provano ad orientare le attività di *policy-making*⁹.

In questo contesto culturale, le lobby – differentemente rispetto al panorama comparato¹⁰ – hanno subito un «doppio processo di occultamento»¹¹ che ha impedito l’affermarsi di una regolamentazione organica della loro attività¹² e che ha alimentato una concezione negativa nell’opinione pubblica, nella comunità scientifica e finanche nel Legislatore¹³. Tali concezioni – animate dall’idea di difendere la «purezza»¹⁴ delle sedi decisionali – sembrano oggi aver perso vigore e, anche per questo, l’attenzione verso il fenomeno lobbistico pare essere maggiore e più diffusa, sia nelle sedi scientifiche che in quelle istituzionali. Di tali evoluzioni, concettuali, valoriali, culturali, se ne intende dar conto nel presente lavoro che, collegandosi idealmente a quel filone di ricerca che considera il *lobbying* come una fisiologica conseguenza del pluralismo sociale e politico¹⁵, si divide in tre parti principali: una prima, teorico-ricognitiva; una seconda applicativa; una terza propositiva.

⁷ Sulle «due concezioni di bene comune» si v. D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 10/1980, 53-57.

⁸ Per un’analisi della categoria giuridica degli interessi diffusi si v. G. BERTI, *Interessi senza struttura (i cd. interessi diffusi)*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Milano, Giuffrè, 1982, 67 ss.

⁹ Per un’analisi sul rapporto «ontologicamente problematico» tra l’interesse generale e gli «illimitati» interessi che attraversano la società civile si v. G. COLAVITTI, *La rappresentanza degli interessi tra Vertretung e Representation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 149.

¹⁰ Per un’ampia analisi della regolazione del fenomeno lobbistico nel panorama comparato si vv. *passim* P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 95 ss.; A. DI GREGORIO, *La regolamentazione del fenomeno del lobbying in alcune nuove democrazie*, in ID., L. MUSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, Franco Angeli, 2015, 79 ss.

¹¹ Come rilevato in dottrina, infatti, da un lato, «il fenomeno è stato per molto tempo sostanzialmente negato in radice e quindi considerato quale dinamica non suscettibile di regolazione». Dall’altro, «si è spesso operato nel senso del ridimensionarlo, circoscrivendone l’ambito ed assumendolo come limitato alle deliberazioni del Parlamento (e come tale da demandare a regolamenti delle Camere)». Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2017, 372 ss.

¹² Cfr. P.L. PETRILLO, *L’irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle «lobbies» in Italia*, in *Analisi giuridica economica*, 2013, 465 ss.

¹³ Di recente questo profilo è stato considerato da ID., *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, 687. A tal proposito pare opportuno rilevare che persiste in dottrina una componente che critica fortemente l’apertura delle sedi decisionali alla negoziazione. Per una lettura critica del fenomeno lobbistico, tra gli altri, si vv. M. AINIS, *Privilegium. L’Italia divorata dalle lobby*, Milano, Rizzoli, 2012; M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1997, 101 ss.

¹⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, Giuffrè, 1994, 100. Per un’analisi più ampia si v. P. RIDOLA, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali*, in G. AZZARITI (a cura di), *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2012, 212 ss. Pare opportuno rilevare che in questo contesto culturale il *lobbying* è stato a lungo considerato come una «malattia dell’ordinamento rappresentativo, male da combattere e da eliminare» e non come la fisiologica conseguenza di un sistema che riconosce, valorizza e tutela pluralismo e competitività. A tal proposito, si v. C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico* (intervento del 1958), in ID., *Scritti giuridici scelti. Diritto costituzionale repubblicano*, Napoli, Jovene, 1999, 202. Sul «timore» suscitato dalle *lobbies* ha riflettuto M. MAZZONI, *Perché non dobbiamo avere paura delle lobby? Opinione pubblica, cittadini e lobby*, in A. DI GREGORIO, L. MUSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, cit., 23 ss.

¹⁵ Invero, il profilo della partecipazione all’attività legislativa e l’esigenza, per il decisore politico, di acquisire informazioni tecniche da parte di soggetti esterni al circuito politico-istituzionale era già evidenziata da L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, in ID., *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1956, 1-12.

Nella prima parte si esaminano le disposizioni della Costituzione che aprono e legittimano forme di «negoziatura legislativa»¹⁶: in questo quadro si analizzano gli strumenti previsti dai Costituenti per permettere ai cittadini – «dal basso»¹⁷ – di condizionare il processo di *law making* (e che potrebbero essere utilizzati anche dalle lobby per tutelare i propri interessi). In questo contesto, si riflette sul rapporto che si è determinato, nel corso dell'esperienza repubblicana, tra «legislazione negoziata»¹⁸, trasformazioni della forma di governo e mutazioni del sistema partitico, delineando una fase segnata dall'«integrazione» tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi e una di parallelismo o – quasi – di «conflitto»¹⁹.

Nella seconda parte si analizza la prassi e, in particolare, l'istruttoria parlamentare e e quella governativa, vero e proprio *epicentro* del contatto – formale e informale – tra *stakeholders* e decisore politico.

Nella terza parte si osservano dapprima i principali tentativi messi in campo presso le sedi dell'Esecutivo e presso la Camera dei deputati per fronteggiare l'opacità delle relazioni tra decisore politico e *stakeholders*. Poi, si analizza il testo legge approvato dalla (sola) Camera durante la XVIII Legislatura nonché le ipotesi di regolazione organica proposte durante i primi mesi della XIX Legislatura. Infine, nelle conclusioni del lavoro, si considerano le conseguenze della mancata regolazione del *lobbying* nello specchio del diritto penale²⁰ e i principi costituzionali che rischiano di essere violati in assenza regolamentazione.

2. Il modello costituzionale: forme della partecipazione democratica e modi della «negoziatura legislativa»²¹

La disciplina sulla partecipazione prevista dalla Costituzione italiana²² sembra prefigurare una sorta di «diritto costituzionale a fare lobby»²³. Tuttavia, come si è in parte anticipato, per

¹⁶ Così E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit.

¹⁷ Così M. LUCIANI, *Referendum*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione*, 2016, Milano, Rcs, 233.

¹⁸ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 20.

¹⁹ Su «conflitto» e «integrazione» tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi si v. *ivi*, 11.

²⁰ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. RIZZO, *La "spazzafaccendieri" della "spazzacorrotti". Le (persistenti e accresciute) aporie del nuovo traffico di influenze illecite*, in *Archivio Penale*, n. 1/2019, 1 ss.

²¹ L'espressione è tratta dal titolo della monografia di E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit.

²² Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. *passim* U. RONGA, C. CANTONE (a cura di), *La partecipazione democratica in Italia. Teoria, prassi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, spec. 327 ss.

²³ Così P.L. PETRILLO, *Forma di governo e gruppi di pressione in Italia*, in G.C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Roma, Luiss Guido Carli, 2011, 229. Vari risultano essere, infatti, i principi che permettono al sistema di assumere una qualificazione in tal senso. Basti pensare, a tal proposito, agli artt. 2 e 18 Cost. che riconoscono il ruolo costituzionale delle formazioni sociali e garantiscono il diritto di associarsi liberamente; all'art. 3 Cost., comma secondo che contempla un esplicito diritto alla partecipazione; all'art. 49 Cost. che definisce quel «diritto di partecipazione permanente che supera e trascende, quel diritto di partecipazione solo puntuale garantito dal diritto di elettorato attivo». Sul punto si v. L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni cost.*, n. 4/2015, 17; U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 29 ss.; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 319 ss.; M. RUBECCHI, *La dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi*, in AA.VV. *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2019. A tal proposito è stato rilevato come la legittimità «dell'attività di influenza svolta da soggetti espressione della società organizzata nei confronti degli organi costituzionali» sia stata anche riconosciuta dalla Corte costituzionale in due note sentenze del 1974. Più nello specifico,

un lungo periodo il consolidamento una «teoria generale della partecipazione»²⁴ è stato rallentato da una concezione «partito-centrica»²⁵ del modello rappresentativo, che ha contribuito al diniego del ruolo di intermediazione e «completamento»²⁶ ricoperto dalle *lobbies* in un sistema incardinato su pluralismo e competitività²⁷. Nella comunità scientifica tali resistenze sono tendenzialmente superate: è ormai prevalente, infatti, una concezione della rappresentanza fondata sulla «sintesi tra posizioni plurali», sulla molteplicità delle sedi e delle «figure della rappresentanza» e sulla funzione di controllo del rappresentato sul rappresentante, non limitata al momento elettorale²⁸.

D'altronde, l'apertura del circuito rappresentativo a una dimensione *extra-istituzionale* trova riscontro in alcune disposizioni di rango costituzionale: si pensi alla «legge negoziata»²⁹ prevista dall'art. 8, comma terzo, Cost., in cui si prevede che i rapporti tra lo

con la sentenza n. 290 di quell'anno, la Corte, nel sindacare la legittimità costituzionale del divieto di sciopero politico previsto dall'art. 503 del Codice penale, rilevava la legittimità delle attività di pressione sul decisore politico tese a non «ostacolare o impedire il libero esercizio di quei diritti e poteri nei quali si esprime direttamente o indirettamente la sovranità popolare». In particolare, il giudice delle leggi rilevava che la Costituzione repubblicana la Carta costituzionale «ha dato ampio spazio alla libertà dei singoli e dei gruppi, riconoscendola e tutelandola con i soli limiti che risultano strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrono a caratterizzare il nuovo assetto democratico della società». Così Corte cost. sent. n. 290 del 1974. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. P.L. PETRILLO, *Forma di governo e gruppi di pressione in Italia*, in G.C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, cit., 229.

²⁴ Cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 19. Sul tema della partecipazione all'attività legislativa si v., per un'analisi più ampia, G. COTTURI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2005, 28 ss.; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su *Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi*, in *astrid-online*, 11-12 marzo 2010; M. RAVERAIRA, *I privati nuovi attori di regole pubbliche migliori*, in ID. (a cura di) «Buone regole» e democrazia, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007. Il tema delle forme di «democrazia partecipativa» è analizzato, tra gli altri, da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Milano, 1985, 981.

²⁵ Per un'analisi di tale interpretazione, basata su una lettura in senso restrittivo dell'art. 49, si v. A. C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, cit., 39.

²⁶ Sul ruolo di integrazione della rappresentanza politica svolto dalle *lobbies* si v. F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1993, 85.

²⁷ Come rilevato in dottrina, questi due elementi implicano che la società sia costituita da «parti» tra le quali «non si può escludere, ma anzi si deve considerare legittimo, il conflitto» (così D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, cit., 54). Sulla concreta accezione del termine parti si v. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 115, nota 13. Sul tema, per un'analisi più ampia si v. F. CAZZOLA, M. MORISI, R. MOTTA, *La rappresentanza degli interessi tra Governo e partiti*, in *Il ponte*, nn. 4-5/1984, 37-54; S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1967. Dunque – in una società caratterizzata dal pluralismo e dalla competitività – si è sensibilmente ampliata la categoria di soggetti che «agiscono politicamente [e] collaborano direttamente e indirettamente alla formazione delle decisioni collettive». Così N. BOBBIO, *Rappresentanza ed interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, 6.

²⁸ Cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 11-13. In questo contesto, in cui si valorizzano forme differenti di partecipazione pare ormai pacifica la legittimità di un intervento di gruppi organizzati della società civile alla definizione delle politiche pubbliche nel processo decisionale. Sulla «funzione ausiliaria» delle *lobbies* si v. A. C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, cit., 39. Come rilevato in dottrina, potrebbe essere superata la dicotomia tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, essendo più opportuno parlare di un differente binomio: quello tra rappresentanza parlamentare e rappresentanza degli interessi. In quest'ottica, rappresentanza parlamentare e rappresentanza degli interessi si pongono come «circuiti alternativi – ma non incompatibili e non privi di significativi collegamenti – di rappresentanza politica» (cfr. G. COLAVITTI, *La rappresentanza degli interessi tra Vertretung e Representation*, cit., 187). Su tale tema si v. anche L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'imattualità odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, n. 3/1998, che, tuttavia, non concepisce una collocazione della rappresentanza degli interessi accanto alla rappresentanza parlamentare. L'A., infatti, ritiene l'espansione della rappresentanza degli interessi connessa al «ridimensionamento» della rappresentanza politica.

²⁹ Così E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit., 103.

Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano regolati «per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»³⁰. Oppure, alle ulteriori ipotesi in cui, seppur in via prevalentemente implicita, la Costituzione riconosce un'apertura del processo decisionale alla «negoziatura legislativa»³¹: la normativa in tema di programmazione e controllo dell'attività economica pubblica e privata *ex art. 41 Cost.*³²; le norme sulla collettivizzazione *ex art. 43 Cost.*³³; le leggi *ex artt. 44, 45 e 47 Cost.*³⁴. Fattispecie, queste, in cui la fase negoziale si configura come una tappa procedimentale «naturale» o «quasi necessaria»³⁵, essendo complesso raggiungere gli «obiettivi prefissati senza una cooperazione delle parti sociali interessate [...] e di enti autonomi territoriali»³⁶.

Tali disposizioni si collocano in un sistema che, in via più ampia, valorizza il momento partecipativo alla vita politico-legislativa³⁷. La Costituzione, infatti, riconosce una vasta gamma di libertà e diritti³⁸, tutelando una quantità di interessi che non «possono essere raccolti dalla organizzazione statale e soddisfatti o garantiti con i mezzi che tale organizzazione può apprestare»³⁹. In questo quadro, sono stati previsti dal Costituente una serie di strumenti che permettono alla società civile di integrare l'attività legislativa svolta presso le sedi della rappresentanza, facilitando forme di contatto e dialogo fra governanti e governati.

Si fa riferimento, in particolare, all'art. 50 Cost., che riconosce e garantisce il diritto di petizione⁴⁰; all'art. 71 Cost., che attribuisce, a cinquantamila elettori, il potere di «dare

³⁰ Dunque, come rilevato in dottrina, tale disposizione costituzionalizza una forma di contatto tra lo Stato-soggetto e lo Stato-comunità rendendo, nel caso specifico, il mancato raggiungimento di un accordo un vizio di illegittimità costituzionale. A tal proposito si v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 1179 ss.

³¹ Così E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit.

³² Come rilevato in dottrina, l'intervento dello Stato nell'economia non tende ad instaurare forme di «dirigismo» in campo economico. Infatti, da una lettura sistematica dell'intero sistema costituzionale emerge che l'attività di programmazione tende alla realizzazione del principio democratico e ad una valorizzazione della partecipazione (cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, 146 ss.); sul tema della «programmazione economica» e dei rapporti con il sistema costituzionale si v. R. CAPUNZO, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 2010, 17-41.

³³ Anche in tali ipotesi, infatti, visto l'elevato impatto economico e sociale del provvedimento, la legislazione dovrebbe essere preceduta da una negoziazione tra lo Stato-soggetto e lo Stato-comunità. Sul punto si v. E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit., pp. 105 ss.

³⁴ Come rilevato in dottrina, attraverso questi interventi normativi possono essere tutelati «interessi specifici di categorie produttive [...] che possono dare vita ad apposite formazioni sociali» (*ivi*, 82).

³⁵ *Ivi*, 110.

³⁶ *Ivi*, 104. Più nello specifico, si rileva che in un sistema costituzionale «ispirato a principi di pluralismo a vari livelli» tali interventi normativi possono configurarsi come «esempi tipici di leggi a partecipazione ed negoziazione legislativa [...] implicitamente presupposte».

³⁷ Basti pensare agli artt. 2 e 18 Cost. che riconoscono il ruolo costituzionale delle formazioni sociali e garantiscono il diritto di associarsi liberamente; all'art. 3 Cost., comma secondo che contempla un esplicito diritto alla partecipazione; all'art. 49 Cost. che definisce quel «diritto di partecipazione permanente che supera e trascende, quel diritto di partecipazione solo puntuale garantito dal diritto di elettorato attivo». Sul punto si v. L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., 17; U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 29 ss.; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 319 ss.

³⁸ Sul punto, per un'analisi più ampia, P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2011.

³⁹ Così G. BERTI, *Interessi senza struttura (i cd. interessi diffusi)*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, cit., 71. Il tema è stato considerato anche da G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022, spec. 75 ss.

⁴⁰ Tale istituto in altri ordinamenti, su tutti si pensi al caso americano, risulta essere posto a fondamento dell'attività di *lobbying*. Sul tema si v. N. GRECO, *Potere, ideologia e partiti negli Stati Uniti d'America*, in *Studi parlamenti e di politica costituzionale*, 1970, 113 ss.

impulso al procedimento legislativo mediante la sottoposizione alle Camere di un progetto di legge in forma di articolato»⁴¹; all'art. 75 Cost. che introduce l'istituto del *referendum* abrogativo, unica ipotesi di «legislazione negativa»⁴² prevista nel contesto ordinamentale italiano e «mezzo approntato a [...] tutela dell'intera collettività nei confronti degli organi di direzione pubblica (ed in specie del Parlamento)»⁴³.

Più nel merito, l'art. 50 Cost., nel garantire il diritto di rivolgere petizioni alle Camere «per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità»⁴⁴, crea meccanismi di collaborazione tra organo legislativo e singoli cittadini, fornendo alla società civile uno strumento per rappresentare al Parlamento «una serie di esigenze concrete presenti nel seno del corpo sociale e comuni ad un certo numero di individui [...] al fine di ottenere il soddisfacimento di un interesse»⁴⁵.

Nella prassi politico-istituzionale si registra un costante indebolimento della «portata persuasiva»⁴⁶ dell'istituto anche in ragione dell'«*iter* procedurale tendenzialmente monolitico»⁴⁷ previsto dai Regolamenti parlamentari⁴⁸: tanto alla Camera quanto al Senato, infatti, è previsto che all'esame in Commissione segua una mera risoluzione diretta a interessare il Governo alle necessità dalla petizione ovvero l'abbinamento della stessa ad un progetto di legge sulla stessa materia o su materie analoghe già previsto all'ordine del giorno. Questa impostazione procedurale ha contribuito a neutralizzare – insieme a ulteriori motivi come la difficoltà di accertare la sostenibilità finanziaria della richiesta⁴⁹ – l'efficacia di condizionamento effettivo dell'attività legislativa, indebolendo «quel fattore di congiunzione cittadini-rappresentanti che l'istituto avrebbe in astratto potuto realizzare»⁵⁰.

L'art. 71 Cost., secondo comma, invece attribuisce al corpo elettorale il potere di avviare il processo di formazione delle leggi attraverso «la proposta, da parte di almeno

⁴¹ Così R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, II, 1358.

⁴² Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 392.

⁴³ Così G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1988, 217. Sul ruolo del *referendum* come strumento di controllo e verifica delle decisioni prese dagli organi di decisione politica si v. S. GALEOTTI, *Esigenze e problemi del referendum*, Giuffrè, Milano, 1970, 7 ss.

⁴⁴ Per un'analisi in prospettiva storico-ricognitiva del diritto di petizione si v. G. REBUFFA, *Il Re e il Parlamento: lo Statuto albertino nell'Italia liberale*, in ID., *Lo Statuto albertino*, Macerata, Librielibri, 2008, 20.

⁴⁵ *Ibidem*. In via di principio, pertanto, tale istituto avrebbe sia dovuto rafforzare la «rappresentatività delle comuni necessità» sia incrementare la legittimazione delle Camere. A tal proposito, si v. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII Legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Osservatorio Aic*, 2013.

⁴⁶ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, p. 33.

⁴⁷ Così D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII Legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, cit.

⁴⁸ La disciplina regolamentare, infatti, ha enfatizzato, in via prevalente, la funzione di indirizzo dell'istituto. Si fa riferimento, in particolare, all'art. 109 del Regolamento della Camera dei deputati e agli artt. 140 e 141 del Regolamento del Senato.

⁴⁹ In particolare, pare opportuno evidenziare la difficoltà di «accesso alla soglia della Ragioneria Generale dello Stato, ai fini della redazione di una relazione tecnica» che possa permettere di comprendere se effettivamente, dal punto di vista economico, sia possibile considerare quanto espresso dalla petizione. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII Legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, cit.,

⁵⁰ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 33.

cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli»⁵¹. L’iniziativa legislativa popolare, dunque, «instaura un procedimento costituzionalmente rilevante»⁵², ponendo il popolo in una situazione giuridica soggettiva attiva e le Camere in una passiva⁵³. Tuttavia, anche in questo caso, la disciplina regolamentare, pur in presenza di un apparente *favor* nei confronti dell’iniziativa popolare⁵⁴, non si rivela idonea a prefigurare spazi decisionali effettivi per la società civile: le deroghe previste dal Regolamento della Camera in tema di programmazione dei lavori⁵⁵ quanto quelle contemplate dal Regolamento del Senato⁵⁶ non sono riuscite a garantire l’effettivo esame delle proposte e la celere discussione del progetto di legge popolare⁵⁷; inoltre, i meccanismi di ripresentazione “automatica” nella Legislatura successiva delle iniziative presentate e non discusse in quella precedente non sono riusciti a evitare che le proposte di legge *ex art.* 71, comma secondo, Cost. si perdessero fra le pieghe procedurali e giacessero *sine die* presso gli archivi delle Commissioni permanenti competenti per materia⁵⁸.

In tale contesto, segnato da una apparente o quanto meno incompleta promozione dell’interazione tra governanti e governati, si registrano un numero di leggi approvate a seguito dell’iniziativa popolare abbastanza esiguo, anche in quelle ipotesi in cui la proposta di legge intercetta ambiti e materie oggetto di particolare attenzione da parte dell’opinione pubblica. Anzi, in questi casi l’istituto previsto dall’art. 71, comma secondo, Cost. piuttosto che essere utilizzato come atto di impulso del procedimento legislativo pare essere sempre più utile come strumento, nelle mani di associazioni e gruppi di interesse, per realizzare una duplice attività di pressione: sul decisore politico, con l’obiettivo di incidere sulla definizione

⁵¹ Più nel merito, dal punto di vista formale, il progetto presentato dal popolo deve essere articolato, come richiesto dall’art. 71 cost., ed in più deve essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme, ai sensi dell’art. 49 comma 1 l. n. 352. Le firme debbono essere raccolte in appositi fogli e debbono essere autenticate secondo le modalità precisate nella legge testé citata. In particolare, deve rilevarsi che tra la vidimazione dei fogli di raccolta delle firme e la presentazione della proposta non debbono decorrere più di sei mesi.

⁵² Così F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1971, 630.

⁵³ In quest’ottica, l’iniziativa legislativa popolare si distingue dalla petizione, che «non attribuisce al cittadino alcuna pretesa nei confronti delle Camere». Così *Ibidem*. Sul punto, per un’analisi più risalente E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, in *Rass. dir. pubb.*, 1957, 94 ss.

⁵⁴ In tal senso, U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 31; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione, Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 326.

⁵⁵ Si fa riferimento, in particolare all’art. 24, comma 4, del Regolamento della Camera che pone una deroga alle modalità di calcolo della quota di tempo da destinare agli argomenti indicati dalle opposizioni o dai gruppi dissenzienti. In particolare, la previsione regolamentare esclude da quel calcolo i progetti di legge di iniziativa popolare. Sul punto si v. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 33. Per un’analisi più ampia sul tema del contingentamento e, in via più generale, della semplificazione del procedimento legislativo si v. *passim* N. LUPO, *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, in *Gazzetta Giuridica*, 1997, 20.

⁵⁶ A tal proposito si consideri l’art. 74, comma 3, del Regolamento del Senato come modificato dalla recente riforma approvata durante la XVII Legislatura che impone la conclusione dell’esame della proposta di legge popolare entro tre mesi dall’assegnazione alla Commissione competente per materia. Allo scadere di questo segmento temporale si prevede l’iscrizione d’ufficio al Calendario dei lavori in Assemblea. Cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 33. Per un’analisi più ampia sulla riforma del Regolamento del Senato approvata durante la XVII Legislatura si v. A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018.

⁵⁷ Riflette su tali profili P. VIPIANA, *La criticabile mancanza, nel Regolamento della Camera, di una disciplina sul seguito dell’iniziativa legislativa popolare*, in *Consulta online*, n. 3/2020, 725 ss.

⁵⁸ In tal senso, vengono in rilievo l’art. 107, comma 4 del Regolamento della Camera e l’art. 74, comma 2 del Regolamento del Senato escludono la caducazione dei lavori parlamentari che non siano stati esauriti durante la Legislatura precedente.

delle politiche pubbliche; sull'opinione pubblica, con la finalità di «intercettare maggiore consenso presso quei canali [...] sensibili ai temi dell'iniziativa legislativa»⁵⁹.

Infine, occorre considerare il *referendum* abrogativo⁶⁰. L'istituto presenta una caratteristica *sui generis* rispetto agli altri due considerati, poiché permette alla società civile di intervenire *ex post* e in via negativa sulle scelte dei rappresentanti, con l'abrogazione di una disposizione vigente⁶¹. Il *referendum*, pertanto, si configura quale strumento utile, forse privilegiato, per condizionare il processo di *policy-making*, poiché permette al corpo elettorale – e, in particolare, a gruppi organizzati della società civile – di «incidere definitivamente sul processo decisionale già concluso»⁶².

Tuttavia, anche per tale istituto possono essere individuati «fattori di contesto» ed «elementi tecnici» che ne hanno limitato l'utilizzo⁶³: da un lato, di frequente, il corpo elettorale è stato condizionato dalla polarizzazione del dibattito politico e dalle campagne di astensione promosse dalle forze contrarie alla proposta⁶⁴; dall'altro, sul versante strettamente giuridico, oltre alla complessità del procedimento di raccolta delle firme che,

⁵⁹ U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 38. A tal proposito pare utile considerare la proposta di legge avanzata *ex art. 71 Cost.* dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua. Tale progetto di legge, infatti, ha costituito, unitamente ai due quesiti referendari proposti dallo stesso movimento, una delle ipotesi virtuose – ma poco efficace – di partecipazione dei cittadini attraverso gli strumenti previsti dalla Costituzione. Guardando agli sviluppi più recenti di una vicenda risalente e complessa, già nella XVI Legislatura e, dunque, prima del *referendum* del giugno 2011, il Forum aveva presentato una proposta di legge di iniziativa popolare orientata all'approvazione di «Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico». Dopo il risultato significativamente positivo ottenuto in sede referendaria, il contenuto della proposta venne aggiornato, enfatizzando l'istanza di centralizzazione statale del servizio idrico nazionale. Tuttavia, nonostante la grande attenzione mediatica, il progetto di legge si è smarrito fra le pieghe procedurali. La proposta, infatti, è stata recepita in un disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati e, successivamente, in uno pressoché simile al Senato ma, nel momento in cui si scrive, i lavori versano in uno stato di paralisi. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 18. Inoltre, sul tema «della rivendicazione di pubblicità di beni essenziali [e] di [una] loro inclusione in una sfera pubblica che non può essere ridotta ai codici del mercato» si v. M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013, 20. Per un'analisi più ampia del tema dei beni comuni si v. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013, spec. 45 ss.

⁶⁰ In questa prospettiva, dunque, il *referendum* è da considerarsi come un istituto di «democrazia partecipativa» e non di democrazia diretta. Infatti, come rilevato in dottrina, «diretta è la democrazia che non contempla mediazioni, nella quale la decisione popolare è propriamente immediata». Al contrario, nell'istituto disciplinato all'art. 75 Cost. «la mediazione [...] è presente a ogni passo: nella decisione sull'*an*, sul *quomodo*, sul quando, nella strategia della campagna referendaria, nell'interpretazione del voto». Così M. LUCIANI in sede di audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 13 marzo 2019, consultabile al seguente *link*: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/517/NOTA_PROF_LUCLANI.pdf. Per ulteriori spunti di riflessione sul tema si v. *passim*, M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura), *Commentario della Costituzione*, Bologna Zanichelli. Pare opportuno segnalare che autorevole dottrina si è collocata su una posizione diametralmente opposta, riconoscendo nell'istituto referendario «il livello di democrazia più vicino al tipo di democrazia diretta vigente alle origini» (così L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 104).

⁶¹ A tal proposito, già in Assemblea costituente si riconosceva nel *referendum* un «contropotere popolare». Sul punto si v. P. BERRETTA, *I poteri di democrazia diretta*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di) *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, 324 ss.

⁶² Così M. ROSPI, *Le lobbies, il referendum e la partecipazione democratica: due esperienze a confronto*, in *federalismi.it*, n. 8, 2013, 1.

⁶³ Cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 45, cui sono riconducibili entrambi i virgolettati del periodo. Per una recente analisi del legame fra *referendum* e contesto politico si v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, Il Mulino, 2022, spec. 20 ss.

⁶⁴ Frequentemente le forze politiche contrarie al quesito referendario si attivano, sfruttando l'elevato *quorum* strutturale previsto dall'art. 75 Cost., per provocare il fallimento della consultazione piuttosto che per «favorire un confronto sul merito delle questioni in campo» (cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 46).

di fatto, affida lo strumento referendario a gruppi e associazioni dalle grandi disponibilità economiche, il *deficit* maggiore sembra essere costituito dall'impossibilità di attribuire rilevanza giuridica alla consultazione nelle ipotesi in cui non raggiunga la soglia di validità⁶⁵.

Questa analisi, sia pure condotta per linee essenziali, mostra l'impatto che aspetti procedurali e convincimenti ideologici⁶⁶ hanno prodotto sull'operatività dei «tre istituti tipici di un sistema rappresentativo-partecipativo»⁶⁷. Certo, ormai da tempo le componenti politiche sembrano essere trasversalmente consapevoli di questa disfunzione del sistema⁶⁸. Recuperando i tratti essenziali di un dibattito già intrapreso durante la XVII Legislatura⁶⁹,

⁶⁵ Per comprendere quanto il *quorum* incida in via significativa sulla consultazione referendaria pare opportuno considerare il 59% dei *referendum* indetti nel corso dell'esperienza repubblicana ha raggiunto tale requisito di validità. Inoltre, occorre considerare che si registra nel corso delle ultime consultazioni un netto calo della partecipazione: dal 1997 ad oggi, su nove *referendum*, solo quello del 2011 sull'acqua pubblica è l'unico risultato valido. Per alcuni profili problematici ulteriori dello strumento si v. U. RONGA, *La partecipazione nel progetto di revisione della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2016, 3. Si faccia riferimento, a titolo di esempio, al *referendum* del 17 aprile 2016 dalle associazioni ambientaliste Coordinamento No Triv e l'Associazione A Sud Ecologia e Cooperazione Onlus, le quali svolsero un'attività di pressione sui Consigli Regionali italiani affinché questi chiedessero l'indizione di una consultazione referendaria riguardo alla proroga delle concessioni per l'estrazione di idrocarburi dai fondali marini sino alla durata di vita utile del giacimento. In quel caso, l'alta specificità del quesito, le campagne *pro* astensione e la complessità tecnica del quesito influirono sul tasso di partecipazione che non raggiunse il *quorum* strutturale. In quel caso, nonostante tredici milioni di elettori si fossero pronunciati contro una proroga delle concessioni non è stato riconosciuto, visto il mancato raggiungimento del *quorum*, alcun rilievo alla volontà popolare espressa. Sembra opportuno rilevare, inoltre, che i movimenti ambientalisti, tanto in Italia quanto nel panorama estero, sono stati, nel corso dell'esperienza più recente, particolarmente attivi nelle dinamiche dei processi di partecipativi. Sul tema del rapporto tra strumenti partecipativi e lobbies ambientali si v. M. AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in AA.VV., *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, 1, Milano, Giuffrè, 1998, 1 ss. In tal senso, sarebbe forse auspicabile un intervento di razionalizzazione, inteso a bilanciare l'esigenza di valorizzare le potenzialità della dimensione partecipativa con quella di evitare che la minoranza dei governati possa determinare l'abrogazione di una o più disposizioni poste dalla maggioranza dei governanti. Cfr. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII Legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Rivista AIC*, 2013.

⁶⁶ Si esprime in questi termini *Ibid.*

⁶⁷ Cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 319.

⁶⁸ Dal 1985 sono state presentate varie proposte di modifica dell'impianto partecipativo previsto dal testo costituzionale. A tal proposito vengono in rilievo i lavori della Commissione Bozzi che propose una modifica della disciplina del *referendum* abrogativo. Successivamente, il Comitato Speroni nel 1994 propose di ampliare lo strumentario partecipativo, introducendo un *referendum* di tipo consultivo. Sulla falsa riga del Comitato Speroni si mosse la Relazione della Commissione D'Alema del 1997, attraverso la quale si manifestò l'intenzione di introdurre «numerosa novità [...] in tema di *referendum*, nell'intento di riqualificare e potenziare la carica democratica dell'istituto, non comprimendone l'utilizzazione ma impedendone usi distorti attraverso la tecnica del ritaglio manipolativo del testo di legge». A tal fine, veniva proposto: il rispetto del requisito dell'omogeneità delle disposizioni normative sottoposte alla pronuncia referendaria; la soppressione dell'esclusione del *referendum* per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; l'introduzione di un *referendum* approvativo per le proposte di iniziativa popolare presentate da almeno 800.000 elettori qualora il Parlamento non si pronunci entro due anni dalla presentazione. Sul tema è intervenuta anche la Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta e presieduta dal ministro Quagliariello. Come rilevato in dottrina, è stata elaborata una proposta che «puntava a introdurre [una forma di] iniziativa legislativa indiretta, che consiste nella presentazione di un progetto di legge da parte di un certo numero di cittadini, che viene sottoposto al voto popolare solo se il Parlamento non l'approva prima, oppure lo approva stravolgendone, nella sostanza, i principi fondamentali». Così M. LUCIANI, *Referendum*, cit., 238. Anche nel progetto di riforma della Costituzione del 2016, proposto dal disegno di legge Boschi-Renzi, approvato dalle Camere – ma respinto dai cittadini in sede referendaria – veniva avanzata una riforma intensa del nucleo partecipativo orientata ad un suo rinvigorimento. Per un'analisi più ampia sulle proposte di riforma su tale tema avanzate dal disegno di legge Boschi-Renzi si v. U. RONGA, *La partecipazione nel progetto di revisione della Costituzione*, cit., 6 ss.

⁶⁹ Si fa riferimento alla proposta di legge A.C. 3124 presentata dall'On. Fraccaro e assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali. Come evidenziato dalla relazione di accompagnamento alla proposta di legge, attraverso essa s'intendevano «creare le condizioni per una vera partecipazione popolare ai processi decisionali a livello istituzionale attraverso un radicale ammodernamento degli istituti attualmente previsti». Più nello specifico, la proposta mirava ad introdurre un ulteriore forma di *referendum* di natura confermativa. Secondo quanto previsto dalla proposta di legge si

durante la XVIII sono state avanzate ipotesi di valorizzazione della dimensione partecipativa⁷⁰. In questo quadro, un tentativo di ottimizzazione è stato realizzato attraverso la digitalizzazione della fase di raccolta delle firme a sostegno delle consultazioni referendarie e delle proposte di legge *ex art.* 71 Cost., introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021 (cd. “decreto semplificazioni”)⁷¹. Con un emendamento approvato all’unanimità da tutte le forze politiche è stata riconosciuta la possibilità di procedere alla sottoscrizione tramite «il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi»⁷²; inoltre, è stata notevolmente razionalizzata la raccolta dei certificati elettorali dei sottoscrittori precedente

conferiva a 250.000 elettori, entro 90 giorni dalla pubblicazione in GU di qualsiasi atto normativo, il potere di richiedere una consultazione referendaria, salvo l’ipotesi in cui le Camere avessero dichiarato, con delibera a maggioranza assoluta dei propri componenti, il provvedimento stesso come urgente. Parallelamente, la proposta mirava ad ampliare l’ambito di applicabilità dell’iniziativa legislativa popolare, estendendolo anche alle proposte di revisione costituzionale. Inoltre, s’intendeva predisporre, dunque, un *referendum* di natura propositiva, prevedendo che alla proposta di legge popolare il Parlamento avrebbe potuto contrapporre un controprogetto anch’esso sottoposto a pronuncia referendaria. Inoltre, risultava oggetto di modifica anche l’art. 80 Cost., nel quale veniva introdotto un ulteriore tipo di *referendum* confermativo orientato alla ratifica dei trattati internazionali di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, che importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Infine, in un’ottica di estrema valorizzazione della partecipazione popolare al processo decisionale, veniva proposto l’ampliamento del *referendum* confermativo a tutte le riforme di natura costituzionale, rendendolo indipendente dalle maggioranze raggiunte in sede approvazione, attraverso la modifica dell’art. 138 Cost. Sul punto si v. la relazione di accompagnamento al progetto di legge costituzionale consultabile attraverso il *link*: https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0032700.pdf. Considera tale progetto di legge V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indirette e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell’art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2018, pp. 302 ss.

⁷⁰ Si fa riferimento, a tal proposito, al disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089, presentato in data 22 febbraio 2019 al Senato della Repubblica. In particolare, si prevedeva un rafforzamento dello strumentario partecipativo previsto dalla Costituzione, attraverso l’introduzione di un’iniziativa legislativa popolare “rinforzata”. Più nel merito, la proposta prevedeva che ove il progetto di legge popolare fosse presentato da almeno 500.000 elettori essa potesse concludersi con lo svolgimento di una consultazione referendaria. In questo caso, inoltre, veniva anche condizionata l’attività legislativa parlamentare, dovendo il Parlamento scegliere fra due percorsi procedimentali: da un lato ratificare quel il progetto di legge popolare, entro diciotto mesi dalla sua presentazione; dall’altro lato, intervenire in modo “non meramente formale” sulla proposta avanzata. In tale ultima ipotesi, i promotori – la cui figura avrebbe acquisito rilievo costituzionale – avrebbero potuto accettare le modifiche parlamentari o richiedere l’attivazione del *referendum*. In caso di esito referendario negativo o di mancato raggiungimento del *quorum* di validità, il progetto di legge parlamentare sarebbe stato sottoposto a promulgazione (Cfr. *Dossier* n. 72/2, *Iniziativa legislativa popolare e referendum*, a cura del Servizio Studi Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, 6 marzo 2019). Oltre al rafforzamento dell’iniziativa legislativa popolare, la proposta di revisione mirava a rafforzare anche il ruolo, nel quadro delle dinamiche legislative, del *referendum* abrogativo. Era prevista, infatti, nel testo in discussione al Senato, una sensibile riduzione del *quorum* di validità della consultazione referendaria ad un quarto degli aventi diritto, lasciando invariato alla maggioranza dei voti validamente espressi quello relativo alla deliberazione referendaria. Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. le audizioni innanzi la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica di Luciani e di Morrone tenute nel 2019 consultabili, rispettivamente, ai seguenti *links*: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/375/prof._Morrone.pdf e https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/517/NOTA_PROF._LUCIANI.pdf. Per un approfondimento sul punto si v. D. PORENA, *Referendum “legislativo” e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all’orizzonte l’ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo “binario e semi-rappresentativo”?*, in *Rivista AIC*, 2020, 2.

⁷¹ Per un’analisi di tali profili si v. G. SANDRUCCI, *La digitalizzazione delle firme referendarie: il caso esemplare del referendum *cannabis* legale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, 581 ss.; N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia* on line, 15 settembre 2021.

⁷² Cfr. legge n. 108 del 29 luglio 2021, art. 38-*quater*, comma 1, lett. a). Si tratta, dunque, di un’estensione delle procedure per la presentazione di istanze e dichiarazioni *ex art.* 65, comma 1, lettera b), del Codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005.

al deposito presso la Corte di cassazione svolta dai promotori del *referendum*, che, anche in questo caso, può essere svolta tramite procedure informatiche⁷³.

Si tratta di una innovazione che incide su problematiche di rilievo non primario. Infatti, quanto all’iniziativa legislativa popolare, nonostante la semplificazione della fase di raccolta firme, resta in ogni caso ferma la discrezionalità delle Camere nella calendarizzazione della proposta di legge. Quanto al *referendum*, l’innovazione introdotta non interviene sul *quorum* di validità della consultazione che, pertanto, continua a essere un fattore di forte limitazione dei suoi effetti. Tuttavia, nonostante i “nodi problematici” non siano stati ancora affrontati⁷⁴, la scelta di politica-legislativa tesa a valorizzare la partecipazione del corpo elettorale al processo decisionale sembra aver prodotto taluni effetti. Nel momento in cui si scrive – a distanza di tre anni dall’introduzione di questa pur minima forma di “partecipazione digitale” – sono già state presentate sia varie proposte di legge di iniziativa popolare sia di *referendum* abrogativo, finanche su temi di grande rilievo per l’opinione pubblica⁷⁵.

In attesa di conoscere gli sviluppi della prassi e di comprendere i margini di rilancio dello strumentario partecipativo, si è consapevoli che si sono consolidate forme di contatto tra decisore politico e *stakeholders* ulteriori rispetto a quelle definite nel modello costituzionale: forme di contatto che hanno risentito – e continuano a risentire – delle trasformazioni in atto nella forma di governo e nel sistema dei partiti⁷⁶.

3. Le vicende della «legislazione negoziata»⁷⁷ nelle dinamiche della forma di governo

L’operato delle lobby nel panorama italiano è stato condizionato – forse più che in altri contesti ordinamentali⁷⁸ – dalla capacità di mediazione e selezione degli interessi dei partiti

⁷³ Sul punto, cfr. legge n. 108 del 29 luglio 2021, art. 38-*bis*, comma 3. Tra gli studi condotti dalla dottrina sul punto, si v. N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e...per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Il Gruppo di Pisa – La Rivista*, n. 1/2023, 1 ss.; R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, n. 3/2021, 1 ss.; P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, n. 3/2021; F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, 942 ss.

⁷⁴ Riflette su tali profili, specie con riferimento ai profili connessi al *referendum abrogativo*, N. LUPO, *La nuova vita “digitale” del referendum. Origini e conseguenze*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, n. 31/2021, 2 ss.

⁷⁵ L’elenco completo delle proposte può essere consultato attraverso il sito *web* <https://raccoltafirme.cloud/app/>.

⁷⁶ Come rilevato in dottrina, le *lobbies* hanno orientato «secondo logiche a specchio, le decisioni [...] a seconda delle situazioni e dei momenti storici» (così P.L. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione in Italia*, in G.C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Luiss Guido Carli, Roma, 2011, 227).

⁷⁷ L’espressione è tratta dal titolo dello studio monografico U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit.

⁷⁸ Per un’analisi sull’operato delle *lobbies* nel panorama comparato si v. A. ZAGARELLA, *Come si regola la pressione nel mondo*, in L. CUOCOLO, G. SGUEO (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi, Rules Research Unit Law and Economics Studies*, Paper 13, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2014. Alcuni contesti ordinamentali assumono specifico interesse per lo studio delle dinamiche di interessi. Fra le esperienze più significative, anche in ragione dell’efficacia della regolazione introdotta, si segnalano il caso dell’Unione europea (sul punto si v. ID., *Gruppi di pressione e squilibri democratici nell’Unione europea*, in *Diritto pubblico europeo e comparato*, n. 3/2022, 531 ss.) e quello statunitense (si v. F. CLEMENTI, *Lobbying “estero”, traffico illecito di influenze e partecipazione civica. Recenti tendenze del lobbying negli Stati Uniti*,

politici, veri e propri «*framers*»⁷⁹ di una Costituzione «neutrale»⁸⁰ riguardo alla definizione del modello dei rapporti fra organi costituzionali.

Più nello specifico, la prima fase dell'esperienza repubblicana – caratterizzata da un parlamentarismo di matrice «compromissoria»⁸¹ – risultava connotata da una sorta di *integrazione* fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi⁸². In un contesto attraversato da profonde divisioni ideologiche e sociali⁸³, i partiti, avvalendosi di un fitto *network* territoriale di organismi collaterali⁸⁴, riuscivano a proiettare a livello istituzionale gli interessi delle varie classi e a catalizzare su di sé l'attività di pressione degli *stakeholders*. Così, anche in ragione delle riforme dei Regolamenti del 1971 tese a valorizzare l'assetto partitocentrico del sistema⁸⁵, le Camere si configuravano come la sede privilegiata per la

in *Diritto pubblico europeo e comparato*, n. 3/2022, 579 ss.). Il tema della regolamentazione della rappresentanza di interessi – a seguito di alcune significative vicende giudiziarie – è al centro del dibattito in alcuni Stati dell'America latina. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. A. ZAGARELLA, *Lobbying e traffico di influenze illecite in America Latina. Sperimentazioni innovative e realismo magico*, in *Diritto pubblico europeo e comparato*, n. 3/2022, 627 ss.

⁷⁹ A tal proposito si v. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012, 4. Nel disegno costituzionale il partito politico assume i connotati di «mezzo organizzativo caratteristico dello Stato moderno» e offre «gli elementi per la determinazione del contenuto della Costituzione fondamentale dello Stato» (così C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, 70 ss). Per un'analisi più ampia sul legame fra trasformazioni del sistema partitico e mutazioni della forma di governo si v. S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019), Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

⁸⁰ Sul tema della «neutralità» della Costituzione riguardo alla scelta della forma di governo si v. T. MARTINES, *La posizione e il ruolo del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 2-3. In dottrina è stato rilevato come la previsione di «poche» e «scarne» norme costituzionali riguardo alla forma di governo abbia determinato una debole razionalizzazione del sistema, aprendo «a fattori di determinazione politica» (cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 4).

⁸¹ Sulla forma di governo parlamentare di matrice compromissoria si v. L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia*, Roma, Cinque Lune, 1964, 107 ss.

⁸² Come è noto, nella prima fase dell'esperienza repubblicana, i partiti riuscivano a svolgere, valorizzando l'efficacia e l'apertura al collateralismo, «la duplice funzione negoziale, dapprima di filtro, poi di assorbimento, presso lo Stato-soggetto [...] delle molteplici istanze dello Stato-comunità». Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 17.

⁸³ Più nello specifico la scienza politica individua quattro *cleavages* principali da cui originano le profonde divisioni che attraversano la società della prima fase dell'esperienza repubblicana: città-campagna; operai-patroni; centro-periferia; Stato-Chiesa. Come rilevato in dottrina, tali fratture permetteranno ai partiti di esercitare – nella prima fase dell'esperienza repubblicana – una funzione di «incorporazione delle masse» e consentiranno loro di essere «un serbatoio costante di partecipazione e sistemi valoriali». Cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 13-14.

⁸⁴ Nella prima fase dell'esperienza repubblicana la maggior parte delle forze politiche era riuscita a radicarsi in via capillare su tutto il territorio nazionale, creando una struttura in grado di assicurare sia un'efficiente trasmissione del comando politico sia una rete di «sensori molto sensibili» agli interessi delle singole realtà sociali. Questa «dimensione nazionale» del partito permetteva ad una dirigenza «ristretta e formata per stretta cooptazione» di acquisire grande consapevolezza delle esigenze dei territori e, di conseguenza, di definire politiche pubbliche efficaci (cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 15). Più nello specifico, «le rappresentanze locali erano strumenti di acquisizione e di conoscenze, sensori degli orientamenti dell'elettorato, trasmettitori del comando politico centralizzato» (così ID., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., 3). Questo modello strutturale – seppur comune a varie forze politiche – si pose come architrave per il successo elettorale dei due maggiori partiti della prima fase dell'esperienza repubblicana: la Democrazia cristiana e il Partito comunista. Essi, infatti, attraverso il coinvolgimento nella «dotta politica» di associazioni e gruppi vicini alla struttura partitica – utilizzati come «reti di sostegno» – riuscivano accuratamente a selezionare gli interessi delle classi sociali e a strutturare politiche efficienti (cfr. R. BIORCIO, *Sociologia politica*, Il Mulino, Bologna, 2003, 73). Occorre rilevare anche che questa penetrazione tra il partito e le sue ramificazioni esterne influiva sulla composizione della classe dirigente del partito e sulla selezione delle candidature. Per un'analisi in tal senso si v. U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, n. 3/2019, 49 ss.

⁸⁵ In particolare, si realizzò un consolidamento del ruolo dei gruppi parlamentari, prevedendo l'introduzione per gli stessi di «una vasta gamma di poteri [...] di controllo, di ispezione, di informazione e di indirizzo» tesi a garantire «un'apertura del Parlamento alla società civile e un collegamento con i gruppi sociali e gli interessi» (cfr. G.C. DE

mediazione tra forze politiche⁸⁶: la legge formale risultava essere lo strumento normativo d'elezione per la definizione delle politiche pubbliche⁸⁷; le Commissioni permanenti – riunite in sede legislativa – assumevano il ruolo di «centro della mediazione degli interessi settoriali»⁸⁸, poiché permettevano di esaurire il processo decisionale in un circuito opaco, in cui ciascuna componente partitica poteva perseguire gli interessi della propria base elettorale di riferimento attraverso tecniche transattive, senza attirare le attenzioni dell'opinione pubblica.

Questo assetto – caratterizzato da istituzioni «deboli e permeabili»⁸⁹ – ha subito una rimodulazione intensa dagli anni Ottanta del secolo scorso⁹⁰. In ragione di eventi di natura

CESARE, *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1992, 81). Segni di questo elevato protagonismo dei gruppi si rinvenivano nelle modifiche riguardo alla programmazione e alla calendarizzazione dei lavori delle Camere che vengono rimesse ad una deliberazione all'unanimità della Conferenza dei Capigruppo, «sulla base dell'idea che questo fosse il solo modo di individuare un punto di equilibrio tra le esigenze dei gruppi di maggioranza e quelle dei gruppi di opposizione» (cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 198). A tal proposito, inoltre, si v. ID., *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 9.

⁸⁶ Come rilevato in dottrina, il Parlamento assunse la funzione «stanza di compensazione del sistema» (così G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?* in *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 1963, 350). La prevalenza del Parlamento venne assecondata anche dalla legge n. 468 del 1978 che permise all'organo legislativo di acquisire «poteri tipicamente governativi» durante la sessione di bilancio, che divenne «il luogo in cui gli interessi più settoriali e diversi si confrontavano, in modo del tutto occulto, per essere sintetizzati nella decisione politica» (cfr. P.L. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione in Italia*, cit., 224-225). In particolare, la legge n. 468 del 1978 introdusse la possibilità di affiancare alla legge di bilancio, di natura meramente formale, la legge finanziaria. Tale legge – fornita della «piena capacità della legge sostanziale» – permetteva di attenuare la «rigidità» dell'art. 81 Cost., introducendo nuove spese e nuove entrate. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. F. GUELLA, *L'assalto alla diligenza: lobbying e spesa pubblica nella regolazione dei procedimenti di approvazione del bilancio*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4/2018, 687. In questa fase, dunque, il ruolo di prevalenza del Parlamento ridusse sensibilmente il peso del Governo nel processo decisionale. A tal proposito in dottrina si è detto che, in quella fase storica, si limitò a svolgere semplicemente il ruolo di «comitato direttivo del Parlamento» (così L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2009).

⁸⁷ Una restituzione plastica della preminenza della legislazione ordinaria si rinviene nell'analisi dei dati e delle tendenze della legislazione. Guardando, in particolare, al caso della X Legislatura – l'ultima in cui si registra una prevalenza del Parlamento nel quadro ampio della forma di governo – si nota che, su un totale di 1428 atti normativi prodotti, 1076 sono stati emanati nella forma della legge ordinaria. Dunque, circa il 75,35% della legislazione si esauriva completamente nel circuito parlamentare. Per un'analisi più ampia di tali dati e tendenze si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, Roma, 2005, XIV Legislatura, parte 4. Inoltre, per un approfondimento sulla «pervasività» della legge ordinaria e sulla prevalenza, in questo quadro, di misure a carattere provvedimentale correlate alla micro-legislazione settoriale di spesa si v. B. CIMINO, S. MORETTINI, M. PRACILIO, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati in AA.VV., Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 163.

⁸⁸ Cfr. P.L. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione in Italia*, cit., 222. Le Commissioni permanenti, dunque, si configuravano come «l'arena in cui erano raggiunte decisioni di compromesso sugli interessi coinvolti» (così ID., *Forme di governo e gruppi di pressione in Italia*, cit., 223). Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. ID., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., pp. 304 ss.; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 8 ss. Anche in questo caso tale tendenza trova conferma nell'analisi dei dati. Guardando ancora allo «spartiacque» della X Legislatura, si registra un intenso ricorso alla commissione riunita in sede deliberante: circa il 54,6% dei progetti di legge, infatti, risulta essere esaminato e approvato secondo tale modalità. Per un'analisi più ampia di tali dati e tendenze si v. il CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, cit., Pare opportuno considerare che in dottrina le Commissioni parlamentari sono state considerate come la sede più adatta a funzionare come «luogo di contatto e di negoziazione» fra il decisore politico e i gruppi di pressione. Cfr. G.C. PERONE, *Partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Padova, Cedam, 152 ss.

⁸⁹ Per un'analisi sulla «debolezza» e sulla «permeabilità» delle istituzioni nel panorama italiano si v. G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., 403 ss.

⁹⁰ Durante gli anni Ottanta, infatti, si verificarono cambiamenti «epocali» tanto nella scena politica internazionale quanto in quella nazionale. Sul primo versante, si pensi ad eventi ad alto impatto sociale, economico e politico come la caduta del muro di Berlino, la Guerra del Golfo, la riunificazione della Germania, il consolidamento dell'ordinamento

differente⁹¹, si è avviato un processo di «deideologicizzazione delle società industriali avanzate»⁹² e di radicale trasformazione dell'organizzazione e del funzionamento dei partiti politici: da «strutture radicate e organizzate»⁹³, segnatamente divise da netti confini ideologici, hanno iniziato ad assumere i connotati di «piattaforme programmatiche simili tra loro»⁹⁴ – dominate da una forte *leadership* personale e carismatica⁹⁵. Tale torsione personalistica, sostenuta dall'ideologia della «concentrazione del potere e della democrazia di investitura come fattori di modernità»⁹⁶, si è riflessa, in una «società pulviscolare»⁹⁷, segnata dalla crisi di *accountability* e di *responsiveness* della politica, sulla dimensione istituzionale, assecondando un assetto monocratico della forma di governo e segnando la fine della «Repubblica dei partiti»⁹⁸ e del modello consociativo su cui essa poggiava.

Segni evidenti di questa evoluzione – che ha reso il modello negoziale italiano «dinamico e disomogeneo» nel suo essere condizionato da una «molteplicità di attori e assetti»⁹⁹ – erano emerse già dalle modifiche dei Regolamenti parlamentari degli anni Ottanta e

comunitario, il crollo dell'Unione Sovietica. Sul secondo versante, invece, si pensi alle vicende giudiziarie legate all'inchiesta Mani Pulite, alle consultazioni referendarie che spinsero verso una formula elettorale maggioritaria, alle pulsioni di matrice federalista. Tali vicende – da una prospettiva storico-politica – sono state analizzate da A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 148 ss. Per un'analisi giuridica delle tensioni provocate nella forma di governo e nel sistema delle fonti da tali eventi si v. *ex multis* U. RONGA, *La delega legislativa*, cit., 61.

⁹¹ Per un'analisi dei fattori che provocarono la destrutturazione del sistema partitico nonché una trasformazione della forma di governo si v. *ibidem*.

⁹² Così F. LANCHESTER, *Dal "grande" partito al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos*, n. 2/2014, 14.

⁹³ Così M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri – Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, 2007, 108.

⁹⁴ Così L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile*, cit., 7. Si diffonde, dunque, anche nel contesto italiano il modello del «cartel party» caratterizzato, da un lato, dall'egemonia dei vertici del partito nella definizione della programmazione e delle attività politiche; dall'altro da un'integrazione e confusione tra attivisti e semplici iscritti al partito. Sul tema, per un'analisi più ampia, si v. F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, Network analysis*, Jovene, Napoli, 2012, 40 ss.; R. KATZ, P. MAIR, *The cartel party thesis: A restatement*, in *Perspectives on politics*, n. 4/2009, 753-776.

⁹⁵ Questa nuova organizzazione del partito politico si caratterizzava per una struttura organizzativa assoggettata al *leader* ed utilizzata come «strumento di trasmissione del comando politico». Si affievolì, dunque, il legame di collateralismo con la «costellazione» di associazioni, sindacati e gruppi legati al partito politico da una vicinanza ideologica. Il nuovo modello organizzativo, dunque, collocò la persona del *leader* «al centro di una rete autonoma di relazioni» e non il partito (cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 17). A tal proposito si v., inoltre, V. LIPPOLIS, *L'evoluzione dell'istituzione Governo nel sistema costituzionale*, 128. Sul tema dell'impostazione verticistica del partito politico e della valorizzazione della *leadership* personalistica si v. ID., *La democrazia del Leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016; M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000. Pare opportuno considerare che, nel quadro delle trasformazioni intense dell'assetto partitico, un ruolo di rilievo è stato svolto dall'avvento della televisione commerciale e dei *mass media*. Già in un risalente contributo, infatti, autorevole dottrina affermava che «da vita politica moderna, con i mezzi di comunicazione di massa tende alla personalizzazione del potere» (così L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, cit., 138). Più di recente, il legame tra *media* e personalizzazione della politica è stato analizzato da G.C. DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Luiss Guido Carli, Roma, 2011, 173 ss.

⁹⁶ Così S. STAIANO, *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione*, Milano, Rcs, 2016, 142.

⁹⁷ Cfr. S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, Il Mulino, 48-49.

⁹⁸ Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁹⁹ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 18.

Novanta, attraverso cui si era provato a facilitare l'ingresso del Governo in Parlamento¹⁰⁰. Tuttavia, è durante l'XI Legislatura che le dinamiche della forma di governo hanno mostrato chiaramente il loro volto. Il biennio 1992-1994 – considerato dagli storici come «il *big bang* della politica italiana»¹⁰¹ – infatti è stato segnato dal definitivo ingresso sulla scena politica del «partito personale»¹⁰² e, specularmente, da un consolidamento delle prerogative decisionali del Governo¹⁰³ e dal suo ruolo di «preminenza»¹⁰⁴ nella definizione delle scelte politiche¹⁰⁵.

In questo contesto, segnato dall'indebolimento del «legame tra partito e territorio»¹⁰⁶ e dall'affievolimento dei contatti con le organizzazioni collaterali, ha preso forma un modello di negoziazione «multilaterale»¹⁰⁷, caratterizzato dall'influenza di vari soggetti in sede di contrattazione della legge¹⁰⁸. Le lobby, dunque, hanno iniziato ad intraprendere attività di pressione *omissio medio*, infiltrandosi in via diretta nel processo decisionale istituzionale, senza avvalersi dell'intermediazione partitica. Progressivamente, l'integrazione che aveva

¹⁰⁰ Come è stato diffusamente rilevato in dottrina, dalla X Legislatura in poi emerge un adeguamento dei Regolamenti parlamentari alle nuove dinamiche della forma di Governo. In particolare, si avvia dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso un intenso processo di riforma volto a «seppellire i tratti assemblearisti dei Regolamenti del 1971, e con essi della centralità parlamentare» (così M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, cit., p. 108. Sul tema, per un'analisi più ampia, si v. G.C. DE CESARE, *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, cit., 81 ss).

¹⁰¹ Così A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, cit., 172 ss.

¹⁰² Così M. CALISE, *Il partito personale*, op. cit. Tali dinamiche sono state considerate anche da A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Modena, Mucchi, 2020, 14.

¹⁰³ Segni evidenti di questa espansione del potere normativo dell'Esecutivo emergono dallo studio dei dati e delle tendenze della legislazione. In particolare, durante l'XI Legislatura, si nota un calo del 23,87% nell'utilizzo della legge ordinaria rispetto alla precedente, una crescita del 6,87% nell'utilizzo della delega legislativa e addirittura un incremento del 16,65% della decretazione d'urgenza. A tal proposito si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, cit.

¹⁰⁴ Così U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 7. In questo quadro, anche in ragione del processo di integrazione europea, le sedi di maggiore rilievo risultano essere quelle della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia. Per un'analisi più ampia sul rafforzamento tecnico e politico di tali organi si v. N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2020, 60 ss.

¹⁰⁵ È ormai noto che dall'XI Legislatura in poi si assista ad un'espansione ipertrofica della decretazione d'urgenza connessa ad una sorta di «stabilizzazione dell'emergenza». Così U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid.19 in Nomos*, n. 1/2020, 2. Inoltre, dalla XIII alla XV Legislatura, si nota una «stabilizzazione» nel ricorso allo strumento della delegazione legislativa cui segue un «consolidamento» nell'esperienza più recente. Sul punto si v. U. RONGA, *La delega legislativa*, cit., 57-80. Pare opportuno segnalare, inoltre, che parallelamente all'incremento dell'utilizzo delle fonti primarie a trazione governativa si assiste, in conseguenza dello spostamento del baricentro decisionale, ad una «imponente delegificazione di interi settori normativi, [...] rimessi a fonti secondarie» (così B. CIMINO, S. MORETTINI, M. PRACILIO, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati*, cit., 163). In questo assetto, dal Governo origina una quota significativa dei provvedimenti normativi approvati: nella XVI Legislatura si nota un impulso del provvedimento di matrice governativa nel 79,02% dei casi di leggi approvate in Parlamento; nella XVII, invece, l'Esecutivo ha assunto il ruolo di iniziatore della normazione prodotta in Parlamento nell'81,45% dei casi. Per un'analisi di tali dati si v. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri. Quaderno 2016-2017, Napoli, Jovene, pp. 53 ss. Durante la XVIII Legislatura tali tendenze hanno trovato conferma e, anche alla luce della pandemia, hanno conosciuto ulteriori sviluppi. Per un'approfondita analisi che considera i dati raccolti dalla fondazione Openpolis e dall'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati si v. C. DI COSTANZO, *La produzione legislativa nella XVIII Legislatura. Alcuni spunti di analisi a partire dai dati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, 3 ss.

¹⁰⁶ Sul punto, si v. F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., p. 39.

¹⁰⁷ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 18.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

caratterizzato la prima fase dell'esperienza repubblicana, è stata sostituita, nella seconda, da una sorta di parallelismo, scandito dall'affermarsi della figura professionale del lobbista e dall'indipendenza dei gruppi di interesse dai partiti politici¹⁰⁹.

Insomma, a partire dall'XI Legislatura¹¹⁰ – con una visione «moderna e pragmatica dell'allocazione reale del potere»¹¹¹ – i gruppi di pressione hanno concentrato prevalentemente la loro attività presso l'Esecutivo¹¹²: è il Governo – come l'emergenza pandemica e le vicende connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹¹³ di recente hanno chiaramente dimostrato – a essere divenuto la sede privilegiata delle «procedure negoziali»¹¹⁴.

In questo quadro, le interlocuzioni – prevalentemente informali – tra Esecutivo e *stakeholders* sono caratterizzate da una «dinamica bidirezionale»¹¹⁵: l'Esecutivo, sostenuto da coalizioni nella maggior parte dei casi fragili, ricerca contatti con la dimensione *extra*-istituzionale per favorire la più ampia condivisione del provvedimento normativo tra le forze di maggioranza; i gruppi di pressione provano a incidere nel processo decisionale con l'obiettivo di orientare le politiche pubbliche. La decisione politica, quindi, già prima del passaggio in Parlamento, subisce un'ampia e opaca contrattazione in cui lobby e componenti governative sfruttano la «permeabilità»¹¹⁶ delle istituzioni per condizionare il processo decisionale, adeguandolo alle proprie esigenze.

Tuttavia – pur rivestendo prevalentemente un ruolo di «emendatore»¹¹⁷ e «consulente»¹¹⁸ – il Parlamento continua a conservare un proprio “peso” decisionale¹¹⁹: da un lato, le

¹⁰⁹ Sul punto, per un'analisi più ampia, si vv. *passim* F. BISTONCINI, *Vent'anni da sporco lobbista*, Milano, Guerini e Associati, 2011; A. CATTANEO, *Dal tacchino di un lobbista. Il mestiere del potere*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

¹¹⁰ Per un'analisi riguardo al concetto di gruppo di pressione si vv., tra gli altri, ID., *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2014; M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1997.

¹¹¹ Così F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 4/1993, 85.

¹¹² Di recente, il tema della «crisi della legislazione» è stato considerato da M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, 149 ss.

¹¹³ Fra i vari studi condotti sul tema, si vv. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, 334 ss.; N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022, spec. 8 ss.; U. RONGA, *La Cabina di Regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, in *ISSIRFA*, n. 2/2022, 77 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, n. 18/2021, 254 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, spec. 20-21. Per alcuni approfondimenti riguardo alla dimensione sovranazionale si v. M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation Eu*, in *Rivista Aic*, 2, 2021, 338 ss.

¹¹⁴ Cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 113.

¹¹⁵ Così G. CAPANO, R. LIZZI, A. PRITONI, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2014, 331.

¹¹⁶ Così G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in *Stato e mercato*, 1987, 21.

¹¹⁷ Sul tema si v. L. GORI, *Problemi di metodo per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, Grafo, 2011, 95 ss.

¹¹⁸ A tal proposito si v. E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII Legislatura*, Napoli, Jovene, 2002.

¹¹⁹ Come rilevato in dottrina, il Parlamento non ha «perso ogni autonomia nel processo di *law-making*». Così F. MARANGONI, F. TRONCONI, *La rappresentanza degli interessi in Parlamento*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2014, 562.

Camere risultano fornite di una elevata «capacità trasformativa»¹²⁰ dei decreti-legge¹²¹; dall'altro condizionano la legislazione delegata – incidendo, anche in ragione dell'«elasticità» del modello¹²² previsto dall'art. 76 Cost. – a monte, in sede di definizione della delega¹²³, e *in itinere*, attraverso il meccanismo dei pareri¹²⁴. Dunque, seppur ormai il ruolo di «*dominus*

¹²⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2019-2020 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea*, Roma, 2020, 32.

¹²¹ Si tratta di una prassi che nel tempo si è progressivamente consolidata, come dimostrano i dati e le tendenze della legislazione registrati durante l'ultima Legislatura. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. DI COSTANZO, *La produzione legislativa nella XVIII Legislatura. Alcuni spunti di analisi a partire dai dati*, cit., 5 ss. Appare necessario notare che risulta complesso distinguere la «provenienza formale di una proposta emendativa da quella sostanziale». Infatti, come rilevato in dottrina, sembra consolidarsi una prassi «oscura» secondo cui, nei casi in cui il Governo sia espressione di componenti politiche differenti, l'emendamento non segue una precisa determinazione di matrice parlamentare bensì esso origina da una pressione proveniente da quei ministri che nel circuito governativo non sono riusciti ad influire sul contenuto sostanziale del provvedimento normativo. In questi casi, dunque, non è il Parlamento che interviene per la modifica della proposta governativa bensì è il Governo che «sfrutta il procedimento parlamentare come “ventre molle” per veicolare proposte non accolte». Sul punto, si v. L. GORI, *Problemi di metodo per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo, Brescia, 2011, 95 ss. Tale espansione ipertrofica degli emendamenti in sede parlamentare ha sollevato forti dubbi sulla compatibilità di tale prassi con il sistema costituzionale. In tal senso sembra opportuno evidenziare che nel 2002, con un messaggio alle Camere a norma dell'art. 74 Cost., il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi aveva ritenuto «questo modo di procedere uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato [nell'] articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988». In continuità con questo orientamento, il Presidente Giorgio Napolitano nel 2011, con una Lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, rilevava che «questo modo di procedere [...] si pone in contrasto con i principi sanciti dall'art. 77 Cost. e dall'art. 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988». Ancora in data 23 febbraio 2012, con un altro messaggio alle Camere, il Presidente Giorgio Napolitano – richiamando la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale – nuovamente proponeva, in considerazione dei numerosi emendamenti approvati in sede di conversione del cd. decreto milleproroghe, una opportuna riflessione ai Presidenti dei gruppi parlamentari e a quelli delle Commissioni permanenti. Infatti, nel Messaggio si invitava ad «attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando – se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale». Da ultimo, durante la vicenda pandemica, anche il Presidente Sergio Mattarella ha stigmatizzato tale prassi attraverso una Lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ribadendo come «nella procedura di conversione, come prescritto dai Regolamenti parlamentari, l'attività emendativa dovrà essere limitata dalla materia ovvero dalla finalità originariamente oggetto del provvedimento, come definite dal Governo». Per un'analisi sul punto si v. G. COSTA, *Il controllo presidenziale sulla produzione normativa: la prima presidenza Mattarella nella prassi repubblicana*, in D. PARIS, *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 217 ss.

¹²² Sull'«elasticità» della delegazione legislativa si v. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990.

¹²³ Più nello specifico, la «debolezza intrinseca» dei principi e dei criteri direttivi previsti a livello costituzionale permette all'organo legislativo di delimitare con la legge delega – in via più o meno incisiva – l'ambito discrezionalità del Governo nella definizione del decreto delegato. Cfr. S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, cit., 2. In tal senso, tuttavia, occorre rilevare un crescente «peso» del Governo nella definizione della legge delega. Per un'analisi di fattori che hanno portato l'Esecutivo ad incrementare l'influenza nella fase parlamentare del processo di delegazione si v. G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la “sistemazione normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 11 ss.

¹²⁴ In particolare, attraverso il meccanismo dei pareri, le Commissioni permanenti instaurano forme di controllo sul Governo, introducendo un modello procedimentale di tendenziale co-legislazione con l'Esecutivo (cfr. U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, cit., 43). Sembra opportuno rilevare che nella prassi si registra una «previsione generalizzata» del parere richiesto alle Commissioni parlamentari competenti o a quelle costituite con la legge delega. Pertanto, si registra un frequente scostamento dalle previsioni della legge n. 400 del 1988 in cui dispone l'obbligatorietà del parere delle commissioni solo per le deleghe ultra biennali (ivi 12-13). Guardando al profilo che più specificamente riguarda questa indagine – la consultazione delle Commissioni assume specifica portata negoziale, aprendo forme di contrattazione sia di natura istituzionale che *extra*-istituzionale (cfr. U. RONGA, *La delega legislativa*.

della legislazione»¹²⁵ sia stato assunto dal Governo, anche le procedure parlamentari si aprono a un contatto con i gruppi di pressione¹²⁶.

4. La prassi

Dopo aver considerato il modello partecipativo previsto dalla Costituzione e le vicende della negoziazione nelle dinamiche della forma di governo parlamentare italiana, in questa parte della ricerca s'intende considerare la prassi, riflettendo su quali siano le sedi principali presso cui si concentrano le interlocuzioni tra decisore politico e lobbisti e sulle modalità attraverso cui tali contatti si svolgono. In particolare, oggetto di studio sarà la fase istruttoria dei processi decisionali parlamentari e governativi, essendo in essa – come già si è avuto modo di anticipare – che si realizza, almeno in via prevalente, la ricerca del consenso tecnico-politico sul provvedimento normativo¹²⁷. Pertanto, si considerano specificamente quelle pieghe procedimentali (e quelle interlocuzioni informali) attraverso cui i portatori di interessi cercano di influenzare i contenuti delle proposte normative, spesso anche attraverso un contributo conoscitivo a favore del decisore politico, attraverso la condivisione di dati tecnici e informazioni specialistiche.

In questa prospettiva, dunque: quanto al versante parlamentare, si analizza il lavoro in Commissione e, più nel dettaglio, le indagini conoscitive e le audizioni parlamentari nell'ambito delle quali prevalentemente viene esercitata l'attività di pressione. Quanto a

Recente rendimento del modello, cit., 43). Il frequente ricorso al parere parlamentare sembra essere diffusamente apprezzato in dottrina poiché esso garantisce il prosieguo «di quel dialogo tra Parlamento e Governo che ha già avuto modo di realizzarsi in occasione della predisposizione della legge di delega» (così N. LUPO, *Il ruolo del Parlamento nella formazione degli atti normativi del Governo: alcune ipotesi interpretative a confronto con la prassi*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 125). Inoltre, la dottrina sembra accogliere con favore l'utilizzo di tale strumento anche in considerazione della capacità dello stesso di assicurare una «maggiore garanzia di trasparenza nel procedimento di attuazione della delega legislativa» (così G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la "sistemazione normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, cit., 13). Tuttavia, occorre considerare che in talune ipotesi questa modalità di produzione normativa ha sollevato alcuni dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità con l'art. 76 Cost. Infatti, in alcuni casi, la previsione nel parere di «condizioni emendative» o gli aggravii procedimentali disposti dalla legge di delega appaiono in contrasto con la «dualità del procedimento». Si assicura, infatti, un ruolo di elevata preminenza al Parlamento che riduce sensibilmente la discrezionalità del Governo nella definizione del contenuto del decreto delegato (*ivi*, 15).

¹²⁵ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., p. 107. In tal senso, si v. M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"*, in ID., E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa (Milano, 10-11 giugno 2011), Giappichelli, Torino, 2011, IX ss..

¹²⁶ Si pensi, a titolo di esempio, alla sessione di bilancio, alle procedure emendative, alle fasi di negoziazione interistituzionale.

¹²⁷ Com'è stato notato, infatti, «nella normalità dei casi [...] la capacità di influenza dei gruppi di interesse si misura non nella capacità di avviare un processo decisionale, ma di intervenire in un procedimento legislativo in atto, incidendo [...] nella fase istruttoria» (così B. CIMINO, S. MORETTINI, M. PRACILO, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati*, cit., 163). Per una riflessione più ampia sulla rilevanza della fase istruttoria nel procedimento di formazione del provvedimento normativo si v. N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annale 17*, Torino, Einaudi, 2001, 643 ss.; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 8 ss.

quello governativo, invece, l'analisi è dedicata alle fasi in cui si articola l'attività istruttoria dell'Esecutivo per l'elaborazione del provvedimento normativo, con specifico riferimento alla Riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri¹²⁸.

4.1. La sede parlamentare

Alla distribuzione del potere consolidatasi nella prassi non è corrisposto, a livello costituzionale, un «travasamento di competenze tra Governo e Parlamento»¹²⁹; pertanto – lo si è detto – nonostante le trasformazioni in atto nella forma di governo italiana, la titolarità della funzione legislativa spetta alle Camere, che continuano a ricoprire un ruolo significativo nel processo decisionale e, di conseguenza, nei rapporti fra *decision-makers* e *stakeholders*¹³⁰.

Tali interlocuzioni, in assenza di specifici «canali» volti all'instaurazione di contatti «ufficiali» fra il decisore politico e società civile¹³¹, si collocano in un contesto normativo e regolamentare segnato dalla debolezza di quelle procedure che hanno «integrato il dettato costituzionale, individuando formule di ascolto diretto degli interessi particolari»¹³² in Parlamento.

Nonostante il procedimento di esame dei progetti di legge espliciti «la necessità di una fase consultiva o negoziale»¹³³, sino alla fine del secolo scorso quelle resistenze culturali e ideologiche cui si è fatto cenno in questa indagine hanno notevolmente influito sulla “chiusura” delle Camere al confronto con soggetti esterni al circuito parlamentare e istituzionale, come dimostrato dai lavori preparatori alle riforme regolamentari del 1971¹³⁴.

¹²⁸ In particolare, la Riunione preparatoria al Consiglio dei ministri si configura come snodo procedimentale di grande rilevanza, il cui studio si è rivelato fondamentale per la comprensione delle dinamiche e delle evoluzioni del fenomeno lobbistico e per misurare la permeabilità delle sedi decisionali. Della rilevanza del Preconsiglio dei Ministri si occupa analiticamente ID., *La legislazione negoziata*, cit., p. 128 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema si v. C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, in E. CATELANI, E. ROSSI, (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, Giuffrè, 2002, 22; F. PATRONI GRIFFI, *La “fabbrica delle leggi” e la qualità della normazione in Italia*, Relazione all'incontro di studio *La sovranazionalità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, in *Diritto Amministrativo*, Roma, n. 1/2000, 97-130.

¹²⁹ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, M. PRACILIO, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati*, cit., p. 163.

¹³⁰ Come rilevato in dottrina, la fase istruttoria rappresenta un «incontro fondamentale per le lobby per rappresentare le proprie esigenze, e ancor più per i decisori, perché chiamati a introdurre nuove norme nell'ordinamento giuridico, solo attraverso il confronto con interessi “altrui”, spesso a contenuto altamente tecnico, essi possono legiferare consapevolmente e nel migliore dei modi» (così F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1998, 131).

¹³¹ A tal proposito si v. E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit., 45 ss. cui appartengono entrambi i virgolettati.

¹³² Così P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 335.

¹³³ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 87. Infatti, come stabilito dall'art. 79, comma 2, la fase preliminare dell'esame prevede un esame della proposta che si compone: della necessità di acquisire elementi di conoscenza per la valutazione della qualità e dell'efficacia del testo normativo; della valutazione della conformità della disciplina proposta alla Costituzione, alla normativa dell'Unione Europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi (cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 336).

¹³⁴ Sino a quella fase, infatti, il contenuto sostanziale del provvedimento in fase istruttoria si presentava come «oscurato rispetto alla definizione dei passaggi che porta[va]no al “confezionamento” del testo». Sul punto, più approfonditamente, si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 122 ss. Tuttavia, come rilevato da autorevole dottrina, «molta

Solo con le circolari del Presidente della Camera adottate nel 1997¹³⁵, tuttavia, è sembrata profilarsi l'opportunità di riconoscere – e finanche ricercare – occasioni di dialogo con soggetti o gruppi rappresentativi degli interessi intercettati dall'attività legislativa, con l'obiettivo di elaborare testi di legge «chiari ed efficaci»¹³⁶. A seguito dell'adozione di quegli atti dalla portata innovativa – forse quasi rivoluzionaria¹³⁷ – è stato avviato un processo di accettazione del *fisiologico* ruolo svolto dai gruppi di pressione nel processo legislativo¹³⁸, aprendo la fase istruttoria a un'interlocuzione sia con l'Esecutivo «portatore dell'indirizzo politico-legislativo»¹³⁹ sia con soggetti esterni, rappresentativi degli interessi coinvolti nel processo decisionale.

Tuttavia, guardando alla disciplina dei Regolamenti, anche a seguito delle recenti modifiche introdotte per adeguare organizzazione e funzionamento delle Camere alla legge costituzionale n. 1 del 2020¹⁴⁰, emerge come il recepimento di quegli orientamenti sia stato parziale¹⁴¹: nelle fasi dell'istruttoria tese a verificare l'impatto sociale ed economico della regolazione si registrano limitati meccanismi di confronto fra decisore e con gruppi organizzati della società civile tendenzialmente inadeguati¹⁴², potendo le Commissioni

strada è stata percorsa da allora, passando da quello che poteva sembrare un timore della contaminazione del procedimento legislativo a un utilizzo sempre più frequente delle nostrane *hearings* a fini istruttori» (così P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 335). Sul punto, si v. C. DECARO, *La best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 607 ss.

¹³⁵ In particolare, come rilevato in dottrina, tali circolari sono state «incorporate» nella disciplina di riforma parlamentare dell'art. 79 del regolamento. Sul punto, cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 87. Per un'analisi più ampia, si v. C. DECARO, F. COCCO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione di testi tecnici in Parlamento*, in *Iter legis*, n. 1/1998, 333 ss.

¹³⁶ Come rilevato nella circolare del 10 gennaio 1997, infatti, «il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione [...] che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea». Pertanto, si invitavano le Commissioni ad elaborare testi legislativi «chiari ed efficaci», preceduti da una verifica sugli «effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla». Le circolari possono essere consultate al *link*: https://www.camera.it/leg18/116?circolare_presidente=4.

¹³⁷ Come rilevato in dottrina, infatti, «le indicazioni contenute in queste circolari presentano un carattere fortemente innovativo, dando sostanzialmente ingresso all'analisi di fattibilità all'interno del procedimento legislativo» (così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 259).

¹³⁸ Si tratta di un processo di apertura che, almeno in qualche misura, è stato assecondato dalla «perdita di capacità dei partiti politici tradizionali di governare la propria base» e dalla diffusione «sempre più capillare» di forme di «supporto» delle istituzioni rappresentative (così C. FASONE, *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 607).

¹³⁹ Sul punto, si v. A. PALANZA, *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 9*, Torino, Giappichelli, 58-63.

¹⁴⁰ Analizza le (minime) innovazioni introdotte attraverso la revisione dei Regolamenti parlamentari R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2022, 361 ss. Tra gli altri, riflette sul futuro del Parlamento dopo la riduzione E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023, spec. 70 ss.

¹⁴¹ Infatti, «tali indicazioni, ancorché recepite dal (solo) regolamento della Camera, non [hanno mostrato] fin qui grande seguito» (cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2006, 34).

¹⁴² Tale verifica, alla Camera dei deputati è resa necessaria dall'art. 79, comma 2, del Regolamento che definisce le tre fasi dell'esame dei disegni di legge (esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi; formulazione del testo in articoli; deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea). È in questa fase che si ottiene la «proiezione dell'enunciato normativo nella realtà concreta, in modo da provare ad individuare preventivamente, con la maggiore attendibilità possibile, le implicazioni, sul piano sociale, amministrativo, giuridico ed economico, che i processi attuativi della norma giuridica comportano, così da assicurare alla decisione legislativa una

avvalersi esclusivamente dello «strumentario delle procedure informative messo a disposizione dai Regolamenti»¹⁴³.

In questo quadro è la disciplina delle indagini conoscitive a mostrare profili di notevole interesse: da un lato, attribuisce la facoltà alle Commissioni di acquisire, nel rispetto del principio di trasparenza¹⁴⁴, pareri da «qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili all'indagine»¹⁴⁵, consentendo all'organo parlamentare di ricevere un supporto tecnico integrativo e ausiliario rispetto a quello offerto dagli apparati burocratici e amministrativi interni alle Camere¹⁴⁶; dall'altro, la circostanza per cui tali indagini si concludano con l'approvazione di un documento «che tende a trasformarsi [...] in un atto di indirizzo politico»¹⁴⁷ costituisce un fattore di specifico interesse per le lobby, che possono lasciare una traccia permanente delle posizioni espresse in fase istruttoria¹⁴⁸, evidenziando il loro punto di vista sulla rilevanza sociale ed economica della proposta di legge¹⁴⁹.

Oltre alle indagini conoscitive, vengono in rilievo le udienze legislative, ulteriore strumento di dialogo fra interessi e istituzioni previsto da Regolamenti. Si tratta di procedure che permettono alle Commissioni di audire componenti dell'Esecutivo e figure

maggior possibilità di perseguire le finalità ad essa sottese» (cfr. P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Napoli, 2007). Sul punto si v., per un'analisi più ampia, M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia*, Milano, Giuffrè, 1987; N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Ruolo delle Assemblee elettive: la qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, II, Zanichelli, Torino, pp. 227-258; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 336; AA.VV., *Diritto parlamentare, casi e materiali*, Bologna, Il Mulino, 2005, 242 ss.

¹⁴³ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 258.

¹⁴⁴ Tale profilo acquista particolare rilievo nell'ottica di prevenzione di fenomeni di corruzione politica. Per un'analisi più ampia su tali profili si v. *passim* U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, pp. 1 ss.

¹⁴⁵ Secondo quanto previsto dall'art. 144 del Regolamento della Camera e dall'art. 48 del Regolamento del Senato.

¹⁴⁶ Pare opportuno evidenziare che, ai sensi dell'art. 79, commi 5 e 6, del Regolamento della Camera e dell'art. 48 *bis* del Regolamento del Senato l'avvio di un'indagine conoscitiva può essere anche richiesta dalle componenti di opposizione. Anche in considerazione della facile attivazione della procedura, pertanto, le indagini si rivelano particolarmente adeguate per una più precisa «definizione degli obiettivi dell'intervento» e una migliore valutazione riguardo la «congruità dei mezzi individuati per conseguirli» (cfr. M. FOTIA, *Le lobby in Italia*, cit., pp. 35 ss). Per tali ragioni, talvolta, le indagini conoscitive, trovano utilizzo anche al di fuori dell'attività normativa e, pertanto, possono anche non influire in concreto sull'esercizio della funzione legislativa. Sul punto si v. E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, cit., 141 ss.; G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazione della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, 117 ss. Tale particolare efficacia risulta anche essere confermata dai dati che mostrano come nella XV Legislatura, presso la Camera dei deputati sono state concluse 55 indagini su 70 deliberate; nella XVI, ne sono state avviate 113, di cui 98 concluse; nella XVII si nota un netto incremento, essendo le indagini deliberate 127 e quelle concluse 100. Nello specifico, la Commissione giustizia, con 45 indagini svolte è fra quelle che maggiormente si è avvalsa di tale strumento. Sul tema si v. G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, in AA.VV., *Le lobby*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, p. 77. Sembra opportuno rilevare, come già notato in dottrina, che, nonostante una concentrazione in Commissione giustizia, varie sono le materie per le quali si è ritenuto opportuno estendere la partecipazione al procedimento a esponenti della società civile.

¹⁴⁷ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 221.

¹⁴⁸ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 1994, 13 ss.

¹⁴⁹ Sia alla Camera sia al Senato, infatti, è prevista, per ogni audizione svolta nel corso dell'indagine, la redazione di un resoconto stenografico e, su esplicita richiesta, la trasmissione in diretta nelle sale stampa di Palazzo Montecitorio e Palazzo Madama. Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 221. Inoltre, tali occasioni per i lobbisti assumono specifico interesse poiché «in tempi molto brevi, elementi di conoscenza sulla materia in esame e avere un quadro più o meno definito dei livelli di consenso o dissenso delle forze sociali interessate all'iniziativa legislativa» (cfr. M. FOTIA, *Le lobby in Italia*, cit., 35 ss).

dirigenziali di enti sottoposti al controllo del Governo. Tale compressione dello spettro di applicabilità soggettiva della disciplina, ha costituito uno dei fattori di basso rendimento dell'istituto, inducendo le Commissioni a ricorrere a forme di *hearings* distanti dai parametri fissati dai Regolamenti e dal carattere marcatamente informale, che si svolgono prevalentemente in sede di "comitato ristretto" e che espongono il processo decisionale a pericolose derive patologiche dell'attività di *lobbying*. In questo quadro, risulta complesso accertare l'influenza delle lobby nel processo decisionale e prevenire contatti fra decisore e *stakeholders* distanti dall'attività di *lobbying* e vicini a forme di corruzione politica. Inoltre, rischiano di prodursi costanti lesioni del principio di eguaglianza nell'accesso al decisore politico, poiché risulta rimesso alla discrezionalità della Commissione l'individuazione dei soggetti e delle categorie da audire¹⁵⁰. In tal senso si rivelano positivi alcuni tentativi di regolamentazione predisposti dalla Giunta del Regolamento della Camera nella XVII Legislatura che, attraverso l'istituzione di un Registro dei portatori di interessi, si è posta l'obiettivo di informare ai principi di trasparenza e pubblicità i rapporti tra lobbisti e decisore pubblico: aspetto di cui si intende dar conto negli sviluppi ulteriori del lavoro, guardando a modello, criticità e rendimento.

4.2. La sede governativa

Lo spostamento del baricentro decisionale verso l'Esecutivo ha determinato, per conseguenza, una significativa espansione dell'attività negoziale presso le sedi del Governo. In particolare, è durante il coordinamento dell'attività normativa, in ispecie in quell'«articolato reticolo istituzionale, normativo e amministrativo»¹⁵¹ del Governo, che si produce, pur in assenza di una regolazione legislativa¹⁵², una fitta rete di interlocuzioni tra componenti politiche, *establishment* burocratico e *stakeholders*. Tale apertura del processo decisionale governativo alle dinamiche negoziali emerge già dalla fase preparatoria: ai sensi del Regolamento interno al Consiglio dei Ministri, l'iscrizione di un provvedimento o di una questione all'ordine del giorno «è preceduta dall'acquisizione dei concerti previsti per legge e delle intese ritenute opportune, dagli schemi di provvedimento che prevedano la diminuzione di entrate o nuove e maggiori spese e dalla relazione tecnica verificata dal Ministro dell'Economia»¹⁵³. È una «permeabilità»¹⁵⁴ che resta ferma anche nelle fasi

¹⁵⁰ Cfr. U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei Deputati*, cit., 19.

¹⁵¹ *ivi*, 111.

¹⁵² Come rilevato in dottrina, la formazione dei disegni di legge di matrice governativa segue un *iter* lungo e complesso di cui «all'esterno si ha soltanto qualche vaga notizia» (così G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1996, 807).

¹⁵³ Così art. 3 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Pertanto, già da questa fase, il Ministro proponente, oltre ad una condivisione interna all'Esecutivo, ricerca contatti con associazioni, gruppi di interesse, *stakeholders* e rappresentanze di categoria, con un duplice l'obiettivo: acquisire *informazioni tecniche*; creare *condivisione nella società civile* sulla proposta. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 114.

¹⁵⁴ Così G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit.,

successive: si pensi all'istruttoria tecnica, in cui il Presidente del Consiglio può richiedere al Ministro proponente di «fornire ulteriori documenti o adesioni»¹⁵⁵ oppure può provvedervi autonomamente, aprendo, di fatto, un ulteriore *momento negoziale*. Nello stesso senso si muove anche la fase della diramazione – tesa ad assicurare «la più ampia pubblicità ai provvedimenti che siano stati istruiti, allo scopo, ultimo, di assicurare la corresponsabilità dell'organo governativo nella sua collegialità»¹⁵⁶. È noto che questa fase sia preceduta da un «filtro negoziale»¹⁵⁷ interno all'Amministrazione, in cui ciascuna componente – talvolta in ragione di opache pressioni da parte dei gruppi di interessi – interviene al fine avvicinare il contenuto sostanziale del provvedimento alle proprie esigenze¹⁵⁸.

Tuttavia, il «momento centrale di tutta l'istruttoria legislativa e soprattutto della formazione del consenso tecnico-politico sui provvedimenti»¹⁵⁹ è rappresentato dalla Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri¹⁶⁰: il Preconsiglio si configura come la tappa procedimentale obbligatoria per i provvedimenti da iscrivere all'ordine del giorno, non essendo possibile discutere in Consiglio un provvedimento che non sia stato preventivamente esaminato dalla Riunione preparatoria¹⁶¹; inoltre, tale sede permette a quelle componenti governative che, in ragione delle loro competenze, non siano state coinvolte nelle tappe precedenti della fase istruttoria di influire nella definizione del contenuto del provvedimento.

In via di principio, a seguito di tale riunione, i provvedimenti discussi dovrebbero essere pronti per essere inseriti all'ordine del giorno; tuttavia, di frequente emerge la necessità che

¹⁵⁵ Così art. 3 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

¹⁵⁶ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 114.

¹⁵⁷ *Ivi*, 126.

¹⁵⁸ Nella prassi politico istituzionale di frequente accade, anche dopo la diramazione, che residuino dei conflitti, tanto di natura politica quanto di natura tecnica, sul testo del provvedimento. In questi casi, il Dipartimento Affari Giuridici Legislativi si configura come una sede privilegiata di composizione e di assorbimento delle controversie interne. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14*, Giappichelli, Torino, 2004, 199-216. Per un'analisi sui profili amministrativi dell'attività di coordinamento si v. C. MANCINO, G. SAVINO, *Le strutture di coordinamento della presidenza del consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) ed il dipartimento per il coordinamento amministrativo (DI.C.A.)*, in *Amministrazione in cammino*, 27 maggio 2002.

¹⁵⁹ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, cit., 22. Sul ruolo di preminenza nell'ambito della fase istruttoria della Riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri, si v. U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 7; ID., *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, 30.

¹⁶⁰ Come è stato rilevato in dottrina, la Riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri può essere considerata una «sede negoziale per eccellenza, [...] per considerare le dinamiche della istruttoria normativa» (così ID., *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 8).

¹⁶¹ In particolare, l'art. 4, comma 2 del Regolamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri dispone che «Nessuna questione e nessuna proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non sono state esaminate nella riunione preparatoria di cui al comma 1, salvo i casi previsti dall'art. 5, comma 3, e dall'art. 6». Risulta necessario considerare che questa funzione di filtro, in alcune ipotesi specifiche, risulta essere derogata attraverso l'inserimento diretto nell'agenda del Consiglio dei Ministri del provvedimento da discutere. Come rilevato, la pratica dei «fuori sacco», salvo i casi in cui vi siano esigenze emergenziali o di improcrastinabile urgenza, risulta essere piegata a ragioni di stampo puramente politico, permettendo un «salto» del controllo tecnico, da rinviare ad una fase successiva. Sul punto si v. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., 17.

i testi necessitano di un'ulteriore attività di coordinamento, sia di carattere politico che tecnico¹⁶².

Superata tale fase, una volta discusso il provvedimento dal Consiglio dei Ministri, un ultimo snodo procedimentale utile alle lobbies per condizionare il provvedimento è quella della presentazione dello stesso alle Camere. In questo momento, infatti, agendo sul Ministro per i Rapporti con il Parlamento e sugli organi parlamentari, i gruppi di pressione cercano di adeguare la programmazione dei lavori parlamentari alle proprie esigenze, rallentando la calendarizzazione dei provvedimenti sfavorevoli o accelerando quelli a favore¹⁶³.

Oltre alle fasi procedimentali richiamate, ulteriori spazi di confronto fra componenti dell'Esecutivo e *stakeholders* si aprono durante le procedure tese a verificare e garantire la qualità della legislazione¹⁶⁴. Si fa riferimento, in particolare, all'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e alla Valutazione di impatto della stessa (VIR) che prevedono il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati destinatari, in via diretta o indiretta, del provvedimento che si intende approvare¹⁶⁵. Anche in questo caso, tuttavia, la disciplina tesa a garantire il raggiungimento di una regolamentazione in linea con le esigenze economiche, sociali e politiche attraverso un'interlocuzione tra *decisions maker* e *stakeholders* non appare adeguata. Anzi, nella maggior parte dei casi, in assenza di previsioni analitiche sull'obbligo di consultazione delle parti sociali¹⁶⁶, l'Esecutivo avverte tali procedure come un mero aggravio procedimentale da adempiere attraverso la compilazione standardizzata di moduli e documenti¹⁶⁷.

Pertanto, nel contesto di una disciplina a «maglie larghe»¹⁶⁸ – aperta a significative integrazioni della prassi politico istituzionale – «le lobbies trovano terreno più fertile per entrare nei meccanismi che contano e condizionare il processo di decisione»¹⁶⁹ ed emerge,

¹⁶² Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 131. Anche in questo caso un ulteriore ruolo di protagonismo viene ricoperto dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., pp. 809 ss.; C. DEODATO, *Consiglio dei ministri nell'attività normativa del Governo*, in *Confronticostituzionali*, 9 ottobre 2014.

¹⁶³ Per un'analisi più ampia su tali profili si v. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 131.

¹⁶⁴ Per uno studio sul tema si v. R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, Roma, 2011, 9 ss. Tali profili, più di recente, sono stati considerati da L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, spec. 79 ss. e, nella prospettiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, da M. Rubechi, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della legislazione*, in *Studi urbinati*, n. 3-4/2021, 127-142.

¹⁶⁵ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. B.G. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, Giuffrè, 2003, 91-101.

¹⁶⁶ Sulla concreta accezione del termine parti si v. U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 114-115, nota 13. Sul tema, per un'analisi più ampia si v. F. CAZZOLA, M. MORISI, R. MOTTA, *La rappresentanza degli interessi tra Governo e partiti*, in *Il ponte*, 1984, IV-V, 37-54; S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1967.

¹⁶⁷ Pertanto, sembra costantemente venir meno «l'occasione offerta per il miglioramento (in termini di efficienza, efficacia e, quindi, di *accountability*) dell'azione di governo» (così P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 336). Sull'azione di *lobbying* presso la sede governativa si v. F. COCOZZA, *Negoziato dell'esecutivo e formazione delle leggi*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984, 193.

¹⁶⁸ Così G. D'AURIA, *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1995, p. 706. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 643 ss.

¹⁶⁹ Così A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., 17. Inoltre, come è stato ulteriormente rilevato, «all'ombra dei governi deboli allignano e

anche presso le sedi dell'Esecutivo, in continuità con quanto rilevato sul versante parlamentare, la difficoltà di comprendere l'effettiva incidenza dei gruppi di pressione.

Nell'esperienza più recente e, segnatamente, durante l'emergenza pandemica – soprattutto nelle sue fasi più acute – tuttavia, assetti istituzionali e procedure consolidate nella prassi sono stati oggetto di conferme e ulteriori trasformazioni, provocate anche dalla necessità di adottare celermente misure per fronteggiare le conseguenze sanitarie ed economico-sociali della pandemia. Tra le principali conferme: il rafforzamento dell'Esecutivo¹⁷⁰, la «vocazione negoziale»¹⁷¹ del modello decisionale connotato dalla ricerca, nella fase istruttoria, consenso tecnico-politico sui provvedimenti in corso di adozione. Tra i fattori e gli elementi di discontinuità, viceversa, si registrano i seguenti: l'ingresso delle *procedure digitali* nel quadro del processo decisionale governativo, con la sospensione, in ragione dell'emergenza epidemiologica, del Preconsiglio e l'introduzione della «diramazione con osservazioni»¹⁷²; l'arretramento della *politica* innanzi alla *tecnica*, che, durante la pandemia, sembra aver acquisito sempre maggior peso nelle dinamiche del processo decisionale¹⁷³. Circostanze, queste, che hanno riproposto l'esigenza di individuare soluzioni normative per regolare le interlocuzioni tra il decisore politico e i rappresentanti di interessi, anche nella prospettiva di garantire la trasparenza dei processi decisionali e di prevenire la diffusione di fenomeni di corruzione.

5. La disciplina del *lobbying*: stato dell'arte

Le dinamiche considerate restituiscono uno scenario in cui i gruppi di pressione – in assenza di regolazione – condizionano i processi di *law-making* attraverso tecniche non ispirate a trasparenza, ricercando il destinatario dell'attività di *lobbying* nelle trasformazioni della forma di governo. Il legislatore, ormai da tempo, riconosce tale lacuna; tuttavia, anche

prosperano le molte varietà di poteri occulti e si manifestano fenomeni di economia sommersa, si producono favoritismi e privilegi, si riproducono squilibri di potere, di influenza, di risorse». Così G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobbying e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., 416.

¹⁷⁰ Il rafforzamento dell'Esecutivo nella vicenda è stato diffusamente analizzato dalla dottrina. Fra i vari studi, si v. almeno U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., 2022, 143 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2020, 554 ss.; E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 248 ss.; A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, cit., 76; G. GUZZETTA, *Le fonti dell'emergenza alla prova della pandemia*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, 65; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo i (primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 393.

¹⁷¹ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 11.

¹⁷² Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. ID., *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 30. Il tema della digitalizzazione dei processi di produzione normativa è stato approfondito, di recente, da L. CAVALLI, *Le Camere nell'emergenza da Covid-19. Notazioni ricostruttive e spunti problematici*, in *federalismi.it*, n. 3/2023, 213 ss.

¹⁷³ Si pensi, a tal proposito, al ruolo del Comitato Tecnico-scientifico. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, 529 ss.; F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del CTS nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *federalismi.it*, n. 20/2021, 127 ss.; R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, in AA.VV., *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale scientifica, 159 ss.

in ragione delle resistenze di cui si è detto, i numerosi tentativi di disciplina organica si sono sempre arrestati alla fase istruttoria¹⁷⁴. Pertanto, le uniche forme di regolamentazione – a livello centrale – si rinvengono in alcune soluzioni frammentarie: seppur si tratti di interventi dalla portata applicativa limitata alla relativa sede decisionale risulta utile analizzarne i profili principali per rintracciare alcune *best practices* da considerare, eventualmente e in chiave propositiva, anche in sede di elaborazione di soluzioni legislative¹⁷⁵.

5.1. La soluzione del Mise

Riguardo alle sedi governative – a fronte di svariati tentativi¹⁷⁶ – la soluzione del Ministero dello Sviluppo economico rappresenta il *case study* di maggiore interesse¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Per un'analisi dei tentativi di regolazione del *lobbying* nell'esperienza repubblicana si v. B. BRIENZA, *Lobbying e relazioni istituzionali nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea*, in *Eurostudium*, 2019, gennaio-marzo, p. 155. Per ulteriori approfondimenti sull'esigenza di regolare l'azione dei gruppi di pressione si v. AA.VV., *Rapporto 2019. Democrazia degli interessi e interessi della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2019.

¹⁷⁵ La prospettiva metodologica seguita prevede, in particolare, un'analisi sia dei destinatari della disciplina sia degli strumenti utilizzati per perseguire le finalità della regolazione, degli obblighi in essa previsti e del sistema sanzionatorio. Dunque, si intende seguire la metodologia usata, più di recente, da U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit.; ID., *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit.; R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare dell'attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del processo di "nomopoiesi sociale"* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

¹⁷⁶ Risultano vari ormai i tentativi di regolazione del fenomeno lobbistico presso le varie sedi ministeriali. In particolare, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali è stato previsto, a partire dal d.m. 26 novembre 2009, n. 10171, un modello di disciplina orientato ad includere i portatori di interessi iscritti in un apposito registro sia in sede di AIR che di VIR. Come rilevato in dottrina, dunque, la disciplina prefigura «un vero e proprio diritto» alla partecipazione al processo decisionale. In primo luogo, infatti, ai soggetti iscritti deve essere inviato ogni schema degli atti normativi di competenza del Ministro per i quali è prevista la redazione dell'AIR. In secondo, i soggetti iscritti all'elenco possono presentare, seppur esclusivamente per via telematica, «ulteriori proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi all'apposita struttura dell'Ufficio legislativo che si occupa di redigere l'Air di perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti del Ministero». Inoltre, al fine di tutelare la trasparenza delle interlocuzioni tra decisore politico e soggetti iscritti è previsto che questi ultimi redigano una relazione scritta sull'attività di rappresentanza di interessi svolta e che tale relazione sia pubblicata sul sito *web* del ministero. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. P.L. PETRILLO, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 2, 246. Un'iniziativa simile a quella posta in essere presso le sedi del Mise si registra presso il Ministero della Pubblica amministrazione dove nel maggio del 2017 è stato previsto, nel quadro del Terzo piano d'Azione dell'*Open Government Partnership*, un registro della trasparenza ispirato a quello previsto a livello comunitario. Sul punto, per alcune considerazioni ulteriori, si v. R. DI MARIA, *Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, in *Consulta online*, 31 ottobre 2019, 5. Una soluzione differente, invece, è stata introdotta in data 1° settembre 2019 presso la sede del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tale caso, infatti, è stata prevista solo una regolamentazione interna orientata a rendere pubblici gli incontri delle componenti politiche e amministrative della struttura ministeriale. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. *ibidem*. Inoltre, pare opportuno rilevare che ai sensi della direttiva ministeriale del 24 settembre 2018 risulta uniformata la disciplina del Ministero dello sviluppo economico e quella del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tema di adozione del Registro Trasparenza.

¹⁷⁷ La disciplina menzionata, introdotta nel 2016, si configura come uno dei primi tentativi di disciplina delle interlocuzioni tra *stakeholders* e componenti politiche e burocratiche ministeriali. A tal proposito, per un'analisi più ampia, si v. *passim* D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *federalismi.it*, n. 24/2017, 18. Pare opportuno rilevare che recentemente è stata introdotta una direttiva ministeriale che ha revisionato alcuni aspetti della disciplina precedentemente introdotta. In particolare, si segnala l'introduzione dell'obbligatorietà dell'iscrizione al Registro come presupposto per l'esercizio dell'attività di rappresentanza degli interessi. Più nello specifico, ci si riferisce a MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018.

Sul versante soggettivo, riguardo alla dimensione esterna, la disciplina mostra una portata applicativa ampia, ricomprendendo sia portatori di interessi che svolgono attività di *lobbying* autonomamente sia coloro che si collocano in contesti imprenditoriali strutturati¹⁷⁸. Tuttavia, occorre rilevare – essendo forse il principale profilo problematico – che la regolamentazione ancora il riconoscimento della qualifica di lobbista a un'attività svolta «professionalmente» senza chiarire quali siano gli elementi connotativi di tale requisito.

Riguardo alla dimensione interna, invece, non si registrano particolari lacune; anzi – ricomprendendo nella categoria di decisore pubblico sia componenti politiche che amministrative – la disciplina sembra indicare il verso da seguire in interventi di più ampio respiro¹⁷⁹.

Anche per quanto concerne i profili oggettivi, emergono elementi di significativo interesse: da un lato, sul piano definitorio, si rinviene una qualificazione innovativa della materia regolata, in grado di ricomprendere sia lobbying diretto che ipotesi di *pressione indiretta*¹⁸⁰; dall'altro, gli strumenti previsti per garantire *trasparenza* e *pubblicità* delle interlocuzioni tra *stakeholders* e *decision makers* segnano utili indicazioni per garantire l'effettività della disciplina.

Più nel merito, presso il Mise è stato istituito un «Registro Trasparenza», pubblicato sul sito *web* del Ministero¹⁸¹ e tenuto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e

¹⁷⁸ Infatti, la disciplina individua nei portatori di interessi le «persone fisiche o giuridiche, che rappresentano professionalmente presso il Ministero dello sviluppo economico [...] interessi, anche di natura non economica, al fine di influenzare i processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviarne di nuovi» (così *Ini*, art. 2, comma 1). Inoltre, si chiarisce che rientrano in tale categoria coloro che «pur operando nell'ambito o per conto di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari, svolgono, per conto dell'organizzazione di appartenenza, l'attività di rappresentanza di interessi particolari» (così *ibidem*).

¹⁷⁹ Più nello specifico, vengono inseriti nella categoria del decisore pubblico il Ministro, i Vice-Ministri, i Sottosegretari di Stato, i Responsabili degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e i titolari di incarichi dirigenziali di livello generale (cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018, art. 1, comma 4).

¹⁸⁰ Da un lato, infatti, viene riconosciuta nella rappresentanza degli interessi ogni «attività svolta da persone, organizzazioni, associazioni, enti, imprese o società, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi di rilevanza non generale nei confronti del Ministero». Dall'altro lato, si prevede una distinzione tra «influenza diretta» e «influenza indiretta». Alla prima categoria viene ricondotta «ogni attività esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con gli organi di indirizzo politico-amministrativo di ciascun Ministero»; alla seconda, invece, si riconduce il ricorso a vettori intermedi come i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali afferenti alle attività del Ministero» (cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018, art. 1). Per un'analisi più ampia sulla configurazione del lobbying diretto e di quello indiretto si v. M. D'ANGELOSANTE, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4/2018, 555; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 32-38.

¹⁸¹ Più nello specifico il Registro – la cui tenuta risulta affidata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza – si articola in sei sezioni ed è destinato: a società di consulenza specializzate, studi legali, consulenti indipendenti, liberi professionisti; imprese e associazioni di categoria, commerciali e professionali; organizzazioni non governative; centri di studio, istituti accademici e di ricerca; organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti. Sul punto si v. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018, art. 3.

della trasparenza. L'iscrizione – «presupposto *obbligatorio* per richiedere incontri con organi di vertice politico e amministrativo»¹⁸² – si configura sia come fonte di obblighi informativi¹⁸³ sia come titolo legittimante la partecipazione ai procedimenti decisionali ministeriali¹⁸⁴. Nell'equilibrio tra *disclosure* richiesta e riconoscimento del diritto a incidere sul contenuto sostanziale del provvedimento normativo risiede una delle ragioni dell'alto rendimento della disciplina. Invero, sin dall'istituzione del Registro, si nota un *trend* positivo riguardo alla crescita delle iscrizioni: nel momento in cui si scrive risultano iscritti al Registro 2364 soggetti, di cui 485 fra società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti; 1606 imprese e associazioni di categoria, di professionisti e commerciali; 132 organizzazioni non governative; 79 Centri di studio, istituti accademici e di ricerca; 1 organizzazione rappresentativa di chiese e comunità religiose; 58 organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali¹⁸⁵.

In funzione integrativa a questo strumento si pone l'Agenda degli incontri pubblicata sul sito *web* del Ministero: attraverso essa gli organi di vertice politico e amministrativo rendono conto sia delle interlocuzioni con gli *stakeholders* sia degli argomenti trattati¹⁸⁶, segnando una «complementarietà reciproca» tra regolamentazione esterna e interna¹⁸⁷.

¹⁸¹ La previsione di tale ruolo di cd. *watchdog* in capo alla società civile ha suscitato alcune critiche in dottrina. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. E. ROMANI, *La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2019, 501.

¹⁸² Così MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018, art. 1, comma 4.

¹⁸³ In particolare, i soggetti che intendano iscriversi al registro devono fornire dati che permettano di individuare specificamente l'organizzazione di fanno parte oppure per cui svolgono attività di rappresentanza degli interessi. A tal proposito, oltre alle indicazioni anagrafiche e giuridiche, essi devono specificare il numero di persone coinvolte nelle attività rientranti nell'ambito di applicazione del Registro, i settori di interesse dell'organizzazione e i dati finanziari collegati con l'attività di applicazione del registro. Sul punto, si v. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018, art. 5.

¹⁸⁴ In particolare, sembra opportuno segnalare che gli iscritti al Registro possono partecipare alle fasi di consultazione pubblica che il Ministero può indire nelle fasi istruttorie dei provvedimenti normativi. In queste occasioni i soggetti iscritti possono presentare «proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato». Sul punto si v. *Ibid.*

¹⁸⁵ I dati possono essere consultati attraverso la piattaforma <https://registrotrasparenza.mise.gov.it/>

¹⁸⁶ In particolare, l'agenda pubblica degli incontri è obbligatoria dal 12 ottobre 2016 e attraverso essa possono essere ricostruite le interlocuzioni tra soggetti iscritti al registro e il Ministro, il Vice-Ministri, i Sottosegretari e i vertici amministrativi della burocrazia ministeriale. L'agenda pubblica degli incontri può essere consultata al *link* <http://registrotrasparenza.mise.gov.it/agende>. Attraverso essa può essere anche ricostruito il complesso di interlocuzioni tenute durante la XVII Legislatura.

¹⁸⁷ L'integrazione tra i due poli della disciplina – almeno in via di principio – risulta in grado di limitare sensibilmente le ipotesi di interlocuzioni tra decisore pubblico e *stakeholders* che non siano tracciabili. Più nello specifico, pare particolarmente apprezzabile la «congiuntura tra normativa amministrativa anticorruzione e la regolamentazione della rappresentanza degli interessi all'interno delle amministrazioni pubbliche» (cfr. D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, cit., 20). Tale tipo di approccio si rinviene anche nella previsione di un codice di condotta dei lobbisti che idealmente si congiunge a quello relativo al comportamento dei funzionari pubblici. Riguardo al Codice di condotta dei rappresentanti degli interessi, è prevista un'adesione ad esso da parte di coloro che intendano iscriversi al Registro Trasparenza. Attraverso tale adesione i lobbisti iscritti si vincolano al rispetto principi di lealtà, trasparenza e correttezza e a «non offrire, accettare, richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente sia indirettamente [...] finalizzate ad ottenere l'iscrizione al Registro o al fine di distorcerne la corretta partecipazione». Sul punto si v. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, art. 9. I decisori pubblici, invece, sono vincolati al rispetto del Codice di comportamento dei funzionari pubblici adottato dallo stesso Ministero nel 2015. Per un'analisi più ampia

A fronte della capacità di “intercettare” numerose categorie di *stakeholders* e di decisori pubblici, i meccanismi di controllo appaiono troppo poco incisivi: la sola previsione del ruolo di cd. *watchdog* dei cittadini rende difficoltoso l'accertamento di informazioni non veritiere rese in sede di iscrizione al Registro¹⁸⁸.

Nonostante le disfunzioni in rilievo su questo versante, tale disciplina, in ragione dell'alto rendimento e della valorizzazione delle istanze partecipative, sembrerebbe a oggi (almeno sul versante governativo) il modello di regolazione più efficace (o forse meno debole) tra i diversi variamente sperimentati. Certo, la regolazione del fenomeno è comunque affidata a discipline settoriali (ora operanti in un ministero, ora in un altro, ecc.); tuttavia, ciò accade anche in ragione dell'assenza di una disciplina organica (di rango legislativo). Benché l'asse prevalente della decisione politica si sia spostato sul versante dell'Esecutivo (e in esso le principali negoziazioni), l'attività di *lobbying* non si esaurisce nelle sedi endoprocedimentali dell'attività normativa del Governo. Infatti, come pure è stato più sopra considerato, questa viene in rilievo anche in Parlamento: pertanto, qualsiasi soluzione regolatoria incentrata su un unico campo (in tal caso: quello governativo) finirebbe per definire un modello parziale o asimmetrico. *Parziale* ove la disciplina sia concentrata presso una sola sede di decisione politica (pretermettendone le altre); e allo stesso modo ove la disciplina di una sede non sia organicamente congiunta a quella delle altre sedi o presenti – come in altra sede considerato – *asimmetrie* tra gli assetti di decisione¹⁸⁹. Su questo crinale, un esempio paradigmatico della frammentazione della disciplina dell'attività di *lobbying* è proprio la Regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento e alla Deliberazione attuativa varata dall'Ufficio di Presidenza¹⁹⁰, introdotta nella XVII Legislatura (soltanto) presso la Camera dei deputati¹⁹¹.

sui Codici di comportamento approvati della Pubblica amministrazione si v. *ex multis* E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento e il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2013.

¹⁸⁸ In tale quadro, infatti, in assenza di un impulso da parte dei cittadini non risulta possibile disporre le sanzioni della sospensione dell'iscrizione o, nei casi più gravi, della cancellazione della stessa. La previsione di tale ruolo di cd. *watchdog* in capo alla società civile ha suscitato alcune critiche in dottrina. Sul punto, per un'analisi più ampia si v. E. ROMANI, *La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*, cit., 501. Allo stato dell'arte, quindi, la sola forma di intervento pubblico risiede nel potere del soggetto addetto alla tenuta del registro di disporre, sentiti gli organi di vertice politico e amministrativo, l'esclusione dal registro «di qualsiasi soggetto i cui valori e obiettivi e le cui attività e/o azioni siano contrari a valori fondamentali di ciascun Ministero» (così MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Direttiva per l'adozione del registro trasparenza da parte del ministero dello sviluppo economico e del ministero del lavoro e delle politiche sociali*, 24 settembre 2018, art. 6, comma 4).

¹⁸⁹ Si tratta di un profilo considerato anche da v. AA.VV., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Italiadecide – Rapporto 2019, Bologna, Il Mulino, 2019, 249 ss.

¹⁹⁰ Ci si riferisce, in particolare, a CAMERA DEI DEPUTATI, *Deliberazione della Giunta per il Regolamento (Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati, XVII Legislatura, 26 aprile 2016; ID., Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi nelle sedi della Camera dei deputati, XVII Legislatura, 8 febbraio 2017.*

¹⁹¹ Un impulso decisivo per l'approvazione di tale disciplina proviene dal *Group of States against Corruption* del Consiglio d'Europa che a più riprese aveva raccomandato all'Italia l'introduzione di norme specifiche per regolare le interlocuzioni tra decisore pubblico e *stakeholders*. Sul punto si v. B. CIMINO, S. MORETTINI, M. PRACILIO, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati*, cit., Per un'analisi dell'influenza della regolazione comunitaria sulla configurazione del Registro dei portatori di interessi si v. R. DI MARIA, «Adelante, Pedro, con juicio!» ovvero “prove generali” di regolamentazione del lobbying in Italia, in *Forumcostituzionale.it*, 2016, 1 ss.

5.2. La regolamentazione della Camera dei deputati

La disciplina approvata presso la Camera dei deputati – oltre a suscitare interesse per l’innovativo utilizzo della fonte di autonomia parlamentare¹⁹² – rappresenta un segnale di specifica importanza nella misura in cui testimonia una rinnovata tensione del legislatore a un’apertura trasparente e “ordinata” del processo decisionale ai gruppi di pressione; un segnale che pare porsi in controtendenza rispetto a una storia parlamentare fatta di proposte che, almeno ad oggi, non hanno mai prodotto esito¹⁹³.

Dal punto di vista definitorio¹⁹⁴ la regolazione introduce sia una qualificazione “positiva” sia una “negativa” dell’attività di rappresentanza degli interessi. Pur interessante quanto al metodo, residuano profili problematici¹⁹⁵: segnando una continuità negativa con la soluzione del Mise, la definizione “positiva” manca di una chiara individuazione del requisito della professionalità che – almeno in sede attuativa – sarebbe forse stata necessaria¹⁹⁶; inoltre, la qualificazione “negativa”, escludendo le dichiarazioni rese in fase

¹⁹² Per la prima volta, infatti, è stato introdotto uno strumento in grado di normare «regolazioni settoriali che altrimenti [...] resterebbero confinate nella dimensione delle mere prassi applicative» attraverso «un originale procedimento normativo interno [...] di compartecipazione di due organi parlamentari con competenze in linea di principio distinte e non sovrapponibili». Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. A. MENCARELLI, *Profili applicativi e questioni interpretative della disciplina dell’attività di rappresentanza degli interessi della Camera dei deputati*, cit., 2. Pare opportuno segnalare che la scelta riguardo quale fonte fosse maggiormente idonea ad introdurre una regolazione dell’attività di rappresentanza degli interessi ha costituito uno degli argomenti su cui si è maggiormente concentrato il dibattito della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, anche in considerazione del fatto che si trattava del primo tentativo di regolazione della materia in sede parlamentare. In particolare, suscitava alcune perplessità la soluzione “tipica” di modifica del Regolamento. Appariva preferibile una soluzione più “fluida” che permettesse anche una fase di sperimentazione della disciplina introdotta. Alla luce di tale esigenza, la fonte d’elezione per introdurre una «Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi» fu individuata nella deliberazione della Giunta per il Regolamento la cui attuazione venne rinviata ad una deliberazione dell’Ufficio Presidenza. Per una ricostruzione delle varie soluzioni procedurali proposte in sede istruttoria si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Giunta per il Regolamento, *Resoconto Stenografico*, XVII Legislatura, 23 aprile 2016, con particolare riguardo all’intervento dell’On. Pisicchio.

¹⁹³ Emerge, dunque, il primo approccio della sede legislativa alla riflessione «sullo spazio da assegnare alle competenze tecniche e specialistiche nei processi decisionali pubblici». Sul punto, si v. A. MENCARELLI, *Profili applicativi e questioni interpretative della disciplina dell’attività di rappresentanza degli interessi della Camera dei deputati*, cit., 1.

¹⁹⁴ Come rilevato in dottrina, vista anche l’assenza di norme nel tessuto ordinamentale italiano in grado di identificare cosa sia l’attività di pressione sul decisore politico, la disciplina «suscita interesse a cominciare dalla qualificazione che reca della materia regolata e, in particolare, della denominazione dell’attività di rappresentanza degli interessi» (così U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 10).

¹⁹⁵ Più nello specifico, si include nell’alveo del *lobbying* «ogni attività svolta [...] professionalmente [...] attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati». Inoltre, è previsto che non costituiscono «attività di rappresentanza di interessi le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso di audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati parlamentari». Sul punto si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione della Giunta per il Regolamento (*Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 26 aprile 2016, Paragrafo II.

¹⁹⁶ Allo stato dell’arte, infatti, risulta difficile comprendere quale sia il *discrimen* tra un’attività di pressione esercitata professionalmente e una che non lo sia. A tal proposito, inoltre, occorre considerare che solo raramente coloro i quali esercitano abitualmente e professionalmente attività di pressione sul decisore politico lo dichiarano espressamente. Il più delle volte, infatti, il lobbista preferisce celare la sua identità e accreditarsi presso le sedi della Camera con un ruolo differente. Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 9.

istruttoria dall'attività di rappresentanza degli interessi, non rende applicabile la disciplina ad una delle modalità privilegiate di esercizio dell'attività di *lobbying*¹⁹⁷.

Dal punto di vista soggettivo, il Paragrafo I della Regolamentazione individua nei soli «membri della Camera dei deputati» i destinatari dell'attività di rappresentanza degli interessi. In ragione della fonte utilizzata non potevano indicarsi soggetti differenti; tuttavia, sarebbe forse stata necessaria una precisazione più analitica, estendendo il raggio di operatività non solo alle componenti politiche, ma anche alla filiera burocratica e amministrativa. Per quanto concerne la figura del lobbista, invece, la definizione tendenzialmente omnicomprensiva della Regolamentazione¹⁹⁸ è stata ulteriormente precisata dalla Deliberazione attuativa attraverso l'individuazione di categorie di soggetti tenute, ove interessate a svolgere attività di *lobbying* presso le sedi della Camere, all'iscrizione ad un Registro dei rappresentanti di interessi¹⁹⁹ istituito presso l'Ufficio di Presidenza e pubblicato sul sito *web* della Camera²⁰⁰.

Tale Registro si configura come lo strumento per contrastare l'opacità delle interlocuzioni tra *stakeholders* e decisore pubblico: attraverso la pubblicazione sul *web* delle informazioni rese in sede iscrizione²⁰¹, è possibile per ciascun cittadino comprendere – almeno in via generale – quali siano «i gruppi di interesse registrati, [...] gli interessi rappresentati e le attività compiute»²⁰².

¹⁹⁷ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, cit., p. 298; M. CORRIAS, *Come "manipolare" il procedimento legislativo ordinario: l'attività delle minoranze e dei gruppi di interesse*, in *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata – Italia* (Ricerca del Seminario "S. Tosi" 2018), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 74.

¹⁹⁸ La Regolamentazione prevedeva, infatti, che poteva acquisire la qualifica di lobbista chiunque fosse intenzionato a svolgere «attività di rappresentanza di interessi, promuovendo nei confronti dei deputati nelle sedi della Camera interessi leciti, suoi o di altro soggetto che intende rappresentare» (così CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione della Giunta per il Regolamento (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 26 aprile 2016. Paragrafo II).

¹⁹⁹ Si tratta in particolare di organizzazioni sindacali e datoriali, organizzazioni non governative, imprese, gruppi di imprese, aziende, soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi, associazioni professionali, associazioni di categoria o di tutela di interessi diffusi, associazioni di consumatori riconosciute ai sensi dell'art. 137 del Codice del consumo. Anche la disciplina attuativa, tuttavia, sembra essere volta a ricomprendere il maggior numero di soggetti possibili. Infatti, parallelamente ai soggetti citati, è previsto che possa iscriversi al Registro ogni altro soggetto che intenda svolgere attività di rappresentanza degli interessi presso le sedi della Camera dei deputati. Sul punto si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 8 febbraio 2017, art. 4.

²⁰⁰ L'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, dunque, si occupa della supervisione delle procedure di iscrizione al registro. Qualora venga a mancare il «titolo giuridico» previsto dall'art. 2, comma 2, lettera e) della deliberazione attuativa, l'Ufficio di presidenza dispone la sospensione dell'iscrizione dal Registro che resta operativa sino alla comunicazione del «nuovo titolo giuridico». Lo stesso ufficio di presidenza procede alla cancellazione dal Registro nei casi in cui l'iscritto abbia conseguito condanne definitive per determinate fattispecie di reato. Sul punto si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 8 febbraio 2017, art. 3. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 9.

²⁰¹ Per un'analisi più analitica individuazione delle informazioni da rivelare in sede di iscrizione si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione della Giunta per il Regolamento (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 26 aprile 2016. Paragrafo II; ID., Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 8 febbraio 2017, art. 3.

²⁰² A tal fine, inoltre, è stato previsto sul piano attuativo – parallelamente ad una specificazione delle modalità di iscrizione – un elenco degli *stakeholders* che possono procedere all'iscrizione nel Registro e, quindi, che possono abilitarsi all'esercizio dell'attività di *lobbying* presso le sedi della Camera. L'elenco dei soggetti «tenuti» all'iscrizione nel Registro è indicato all'art. 1, comma 4, *Registro*, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati), XVII Legislatura, 8 febbraio 2017.

L'obiettivo di tutelare la trasparenza e la pubblicità del processo decisionale emerge anche dagli obblighi che seguono l'iscrizione e, in particolare, dalla relazione annuale attraverso cui ciascun iscritto rende conto dell'attività di rappresentanza degli interessi svolta²⁰³.

Il controllo del corretto adempimento degli obblighi informativi e di rendicontazione delle attività è affidato al Collegio dei Questori che, in caso di comportamenti illeciti, propone all'Ufficio di Presidenza le sanzioni della sospensione o della cancellazione dal Registro²⁰⁴.

Riguardo al rendimento complessivo della disciplina: al Registro risultano accreditate 366 persone giuridiche (116 fra imprese, gruppi di imprese e aziende; 88 associazioni di categoria o di tutela di interessi diffusi; 66 organizzazioni sindacali e datoriali; 31 soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi; 22 associazioni professionali; 12 organizzazioni non governative; 2 associazione di consumatori e 19 altre persone giuridiche che non rientrano in nessuna delle categorie specificamente previste) e 76 persone fisiche²⁰⁵. Nonostante il dato relativo ai soggetti iscritti sia in costante crescita negli ultimi anni, appare evidente la limitata "capacità recettiva" del Registro se paragonata a quella di strumenti analoghi, sia interni che comunitari: gli accrediti al Registro trasparenza istituito presso il Mise superano quelli della Camera dei deputati di 1998 unità; i soggetti con sede in Italia iscritti al Registro trasparenza del Parlamento europeo sono 750, a fronte dei 442 iscritti al Registro della Camera dei deputati²⁰⁶.

Quanto alle sanzioni: non risulta sospesa l'iscrizione di nessuno fra i soggetti accreditati e si rilevano nove cancellazioni dal Registro – irrogate prevalentemente a causa della mancata presentazione della relazione riguardo l'attività svolta nell'anno precedente.

Pertanto, in sintesi: il rendimento è ridotto; le interlocuzioni limitate e i contatti continuano a svolgersi in via prevalentemente informale, sfruttando il "cono d'ombra" offerto da una «regolamentazione schizofrenica ad andamento strisciante»²⁰⁷.

²⁰³ Più nel merito, entro il 31 dicembre di ogni anno, ciascun iscritto deve presentare – sulla base di un apposito «modello *standards*» – una relazione in cui renda noti «i contatti effettivamente posti in essere», gli «obiettivi perseguiti», i «soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta». A tal proposito si v. U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 9. Essendo le potenzialità di tale previsione saldamente legate alla specificità della rendicontazione, devono esprimersi alcune riserve riguardo l'aggravio procedimentale previsto dalla Deliberazione attuativa in caso di indicazione nominativa dei parlamentari incontrati. Infatti, la previsione di una sorta di contraddittorio cartolare tra *stakeholder* e deputato nel caso in cui il primo citi espressamente il secondo in sede di relazione induce alla formulazione di una relazione vaga e generica riguardo le interlocuzioni svolte. Tale previsione è stata espressamente critica in dottrina da P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, cit., 298. Pare opportuno segnalare che in caso di dichiarazioni false o di mancata presentazione della relazione, il Collegio dei Questori propone all'Ufficio di Presidenza la cancellazione dell'iscrizione.

²⁰⁴ Nel quadro di una disciplina che tende ad informare l'attività di rappresentanza degli interessi ai principi di trasparenza e pubblicità, è previsto che sia le sanzioni irrogate per violazione delle norme in materia di iscrizione al registro sia la violazione degli obblighi che da essa derivano siano pubblicate sul sito *web* della Camera dei deputati. CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 8 febbraio 2017, art. 5.

²⁰⁵ I dati sugli iscritti al Registro possono essere consultati attraverso il *link* <https://dirse.camera.it/nidp/idff/sso?id=SPIDL2&sid=0&option=credential&sid=0&target=https%3A%2F%2Frapresentanti.dinteressi.camera.it%2Fregistro%2Fgestione.html>

²⁰⁶ Per un'analisi più ampi sulle statistiche relative alle iscrizioni al Registro trasparenza previsto dal Parlamento europeo si v. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/reportControllerPager.do>

²⁰⁷ Così P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 88.

Ulteriori criticità sono rinvenibili nell'approccio di fondo del modello in questione: esso è ispirato «alla creazione di un sistema di regole stringenti per contrastare le (possibili) derive del rapporto tra poteri pubblici e interessi privati»²⁰⁸, senza prevedere né vantaggi per i lobbisti né fasi del procedimento legislativo espressamente dedicate al confronto fra decisore politico e soggetti iscritti²⁰⁹.

Pur innanzi alle criticità rilevate nel modello della Camera, l'assenza al Senato di un «omologo modello di regolazione»²¹⁰ è un principale «fattore di forte asimmetria [...] destinato a incidere in modo rimarchevole nel quadro dell'assetto istituzionale a bicameralismo eguale»²¹¹. Dunque – nonostante i profili di interesse riguardo alla fonte utilizzata e la significativa tensione alla valorizzazione della trasparenza – pare che la disciplina introdotta possa configurarsi solo come il simbolo di una rinnovata consapevolezza del legislatore e non come una concreta ed effettiva regolazione della pressione presso la sede parlamentare.

6. Alla costante ricerca di una legge sulle lobby

L'approvazione di una legge sulle lobby – lo si è variamente anticipato – rappresenta un obiettivo programmatico che, ciclicamente, viene riproposto al centro dell'agenda politica, anche in ragione delle sollecitazioni che provengono, tra gli altri, dagli organi comunitari e

²⁰⁸ Tale ipotesi di regolazione può essere ricondotta al modello della «gabbia». Sul tema, per un'analisi più ampia, si v. G. SGUEO, *Gli "incentivi", la "gabbia", l'"inclusione": tre ipotesi per regolare le lobby*, in L. CUOCOLO, G. SGUEO (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi, Rules Research Unit Law and Economics Studies*, Paper 13, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2014, 31 ss.

²⁰⁹ L'unico vantaggio espresso che consegue all'iscrizione, infatti, risulta essere il riconoscimento, entro venti giorni, di un «titolo di accesso» di durata annuale alle sedi della Camera e la possibilità di utilizzare «un apposito locale» dotato di attrezzature informatiche per seguire lo svolgimento dei lavori parlamentari. A tal proposito si v. CAMERA DEI DEPUTATI, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), XVII Legislatura, 8 febbraio 2017, art. 3. In particolare, il comma 4 prevede – per quanto concerne le persone giuridiche – che non possono essere rilasciate più di due autorizzazioni di accesso alla Camera, «ciascuna nominativamente intestata ad una delle persone che in materia stabile e costante svolgono per loro conto l'attività». Tale disposizione si configura come uno degli aspetti positivi della disciplina introdotta poiché limita la discrezionalità «irragionevole» che fino a prima dell'entrata in vigore dell'attuazione della Regolamentazione sovrintendeva le modalità di accesso alla Camera dei deputati. Come rilevato in dottrina, infatti, prima di tale intervento normativo, «in assenza di un criterio oggettivo, [...] all'inizio di ogni legislatura il Collegio dei Questori di ciascuna Camera [decideva], senza rendere conto a nessuno e, soprattutto, senza verbalizzare, quali soggetti esterni [potevano] accedere ai Palazzi delle Camere» (così P.L. PETRILLO, *Il paravento della politica. Le lobbies in Italia tra norme e consuetudine*, in G. MACRÌ, *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Catanzaro, Rubettino, 2016, 31). Ad oggi questa opacità viene quanto meno limitata da un sistema trasparente riguardo l'acquisizione – da parte dei lobbisti iscritti al registro – del titolo di accesso alle sedi istituzionali, seppur permanga la facoltà del Collegio dei Questori di legittimare, senza alcun onere pubblicitario, l'ingresso alla Camera di soggetti esterni. A tal proposito, per un'analisi più ampia, si v. P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, cit., 298. Pare opportuno segnalare che – a fronte del permesso di accesso ai luoghi della Camere – resta preclusa per gli iscritti la possibilità di accedere al Transatlantico, agli spazi antistanti le aule delle Commissioni e degli altri organi parlamentari durante lo svolgimento dei rispettivi lavori.

²¹⁰ Così U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, cit., 18. Per un'analisi più ampia sulle disfunzioni provocate dalle asimmetrie nella disciplina del funzionamento delle Camere sul bicameralismo paritario si v. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018, 2 ss.; ID., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA, *Due Camere, un Parlamento*, Passigli editore, Firenze, 2017, pp. 65 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *federalismi.it*, n. 1/ 2018, 2 ss.

²¹¹ *Ibidem*.

dalla società civile (specie in forma organizzata, a partire da associazioni, enti del terzo settore, *think tank*, centri di studio e di ricerca).

Solo per citare alcune tra le voci più autorevoli che invocano una regolazione organica: il gruppo anti-corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha considerato l'assenza di una disciplina sull'attività di *lobbying* «un grave *vulnus democratico*»²¹² e da tempo spinge per l'approvazione di una soluzione normativa che assicuri la trasparenza dei contatti tra decisore politico e rappresentanti di interessi; l'organizzazione *Transparency Italia*, muovendo dal rapporto rilasciato da *Transparency International* sull'Indice di Percezione della Corruzione del 2022, ha diffusamente stigmatizzato l'assenza di una regolamentazione²¹³; ancora, l'associazione Italiadecide, nel Rapporto 2019, ha evidenziato come una legge che regoli la partecipazione della società civile e dei rappresentanti di interessi alle procedure normative costituisca uno strumento irrinunciabile, in un contesto segnato dall'indebolimento della legittimazione dei partiti, per «migliorare la qualità della decisione pubblica»²¹⁴.

Forse anche in ragione di tali istanze – e se ne potrebbero citare ulteriori – nell'esperienza recente sembra essere maturata una rinnovata consapevolezza e sensibilità istituzionale al tema della regolamentazione del *lobbying*, con l'obiettivo di garantire la trasparenza delle interlocuzioni tra decisore politico e interessi organizzati e per favorire processi di partecipazione democratica all'attività legislativa.

²¹² Così P.L. PETRILLO, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, 704 che richiama il CONSIGLIO D'EUROPA (GRECO), *Addendum al Secondo rapporto di conformità sull'Italia*, 91^o riunione plenaria, Strasburgo, 13-17 giugno 2022.

²¹³ Per ulteriori apprendimenti può essere consultato il sito web dell'associazione, attraverso il *link* <https://www.transparency.it/informati/news/cpi-2022-italia-regolamentazione-lobbying-conflitto-interessi>

²¹⁴ Si fa riferimento al già citato AA.Vv., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, cit.

6.1. La XVIII Legislatura: ancora una occasione mancata

Durante la XVIII Legislatura è stato tentato un decisivo cambio di rotta per invertire una tendenza segnata da tentativi mai venuti ad esito, attraverso una proposta di regolazione organica orientata a informare l'attività di pressione ai principi di pubblicità e trasparenza²¹⁵ nonché a favorire la «partecipazione democratica»²¹⁶ all'attività legislativa²¹⁷.

L'attenzione all'inclusione delle lobby emergeva sin dalla definizione dell'oggetto della regolamentazione: l'attività di rappresentanza di interessi era qualificata come «contributo alla formazione delle decisioni pubbliche», nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e dell'obbligo di lealtà e integrità verso esse²¹⁸. A fronte di questa concezione innovativa, tesa ad assicurare forme di *better regulation*, la proposta, sul piano oggettivo, presentava tre fattori disfunzionali: ambito di applicabilità circoscritto ai soli «procedimenti di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali»²¹⁹, con l'esclusione implicita di quelle ipotesi, alquanto frequenti, in cui il processo decisionale è finalizzato all'approvazione di misure a carattere provvedimentale²²⁰; qualificazione dell'attività di rappresentanza degli interessi ancorata al requisito della professionalità senza precisazione di elementi connotativi e presupposti che rendano tale l'attività svolta²²¹; mancata regolazione delle attività di rappresentanza di interessi indiretta (cd. *grass-roots lobbying*)²²².

Anche sul piano soggettivo la regolazione presentava alcune criticità: nella categoria «decisore pubblico» venivano inserite esclusivamente cariche di natura politica, con implicita esclusione delle componenti burocratiche che, come noto, assumono un ruolo fondamentale nella definizione del contenuto sostanziale del provvedimento normativo²²³. Al contrario, riguardo ai rappresentanti di interessi, la normativa si configurava a maglie sufficientemente larghe: in questa categoria, infatti, venivano inseriti sia i rappresentanti di «interessi di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica», al fine di promuovere l'avvio di processi decisionali o di contribuire a quelli in corso²²⁴ sia rappresentanti di interessi «in base a mandato» e «per conto dell'organizzazione di appartenenza»²²⁵.

²¹⁵ L'obiettivo di tutelare la trasparenza del processo decisionale emerge anche dallo studio dei lavori preparatori. Si nota, infatti, nella relazione di accompagnamento alla prima proposta di legge presentata alla Camera dei deputati che «l'opinione pubblica sollecita sempre più a promuovere la trasparenza per garantire l'interesse generale anche attraverso il necessario confronto con gli interessi particolari» (così CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 196 cit., 1). Inoltre, si individua finalmente, sempre nel quadro di una delle relazioni di accompagnamento, la trasparenza non più «un'opzione» o «un adempimento formale» per le istituzioni (così ID., *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge (Norme sulla trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti particolari e i membri del Governo e i dirigenti delle amministrazioni statali)*, n. 721. cit., 1). Infine, la trasparenza viene considerata, nella relazione di accompagnamento all'ultima fra le proposte di legge depositate, come «un principio di alta democrazia» (così CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 1827 cit., 1).

²¹⁶ Sulle dinamiche della partecipazione democratica si v. *passim* U. RONGA, *La partecipazione democratica in Italia. Teoria, prassi, prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

²¹⁷ Più nello specifico, l'art. 1 prevede che la disciplina persegua la finalità di «garantire la trasparenza dei processi decisionali», «assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali», «agevolare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali», «agevolare l'individuazione delle responsabilità delle decisioni assunte», «favorire l'ordinata partecipazione ai processi decisionali da parte dei cittadini e

Oltre a tali previsioni venivano previste figure istituzionali e professionali escluse dall'applicazione della normativa²²⁶.

Al fine di assicurare trasparenza e pubblicità delle interlocuzioni tra *stakeholders* e decisore pubblico, il quadro regolatorio prevedeva l'istituzione di un «Registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza degli interessi» presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato: uno strumento tenuto in forma digitale, «articolato in sezioni, distinte per categorie omogenee di interessi e per categorie di decisori pubblici» e diviso in due «parti» differenti (una «ad accesso riservato ai soggetti iscritti e alle amministrazioni pubbliche» e un'altra ad «accesso pubblico»²²⁷). La tenuta di tale Registro – che sostituiva registri omologhi introdotti presso altre sedi decisionali – era affidata a un Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici²²⁸, che avrebbe dovuto vigilare sia sulla correttezza dei dati inseriti sia sul costante aggiornamento degli stessi e avrebbe dovuto adottare la normativa attuativa necessaria per il relativo funzionamento²²⁹.

delle rappresentanza degli interessi», «consentire l'acquisizione, da parte dei decisori pubblici, di una più ampia base informativa sulla quale fondare scelte consapevoli» (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, n. 2495 XVIII Legislatura, 24 gennaio 2022, art. 1).

²¹⁸ Cfr. ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 1. La regolazione proposta, pertanto, sembra collocarsi in una posizione intermedia fra i modelli di «regolamentazione trasparenza» e «regolamentazione partecipazione» elaborati in dottrina. Per un'analisi più ampia dei due differenti modelli, anche in prospettiva comparata si v. *passim* P.L. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 3.

²¹⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 1.

²²⁰ Per un'analisi più ampia sul tema delle cd. leggi provvedimento, si v. R. DICKMAN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1999, 917-971.

²²¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*), cit., art. 2.

²²² Si tratta di una problematica rilevata già in sede di audizione, ove si evidenziava che «rimane quasi del tutto inesplorato [...] il tema dell'influenza [...] dei portatori di interessi nell'elaborazione e/o attuazione delle politiche e nei processi decisionali istituzionali, attraverso i media ed in particolare le nuove piattaforme digitali» (così CAMERA DEI DEPUTATI, *Audizione informale del Presidente dell'Agcom Giacomo Lasorella*, XVIII Legislatura, 4 novembre 2020, 6).

²²³ Più nel merito, in tale categoria vengono ricompresi le componenti parlamentari e del Governo; la Giunta e il Consiglio regionale; le cariche politiche dei Comuni capoluogo di Regione; i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti; gli organi di vertice degli enti pubblici statali; i titolari degli incarichi di vertice degli enti territoriali e degli altri enti pubblici (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 1, co. 2, lett. d)). Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. P.L. PETRILLO, *Il Parlamento trovi il coraggio di approvare la legge sulle lobby*, in *Domani*, 13 dicembre 2021.

²²⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 1, co. 2, lett. b).

²²⁵ In tal caso è notevolmente esteso il novero di organizzazioni suscettibili di rientrare nel *genus* previsto dalla normativa, essendo incluse sia le organizzazioni senza scopo di lucro o le organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza degli interessi (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 1, co. 2, lett. c).

²²⁶ Si tratta, più nello specifico, delle categorie di soggetti individuati da SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 3.

²²⁷ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 4.

²²⁸ Tale comitato, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, è composto da un magistrato della Corte di Cassazione; da un magistrato della Corte dei Conti; da un membro del CNEL, che svolge le funzioni di presidente. Ciascuna di tali cariche è nominata dal Presidente dell'organo di appartenenza (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 7).

²²⁹ Con riferimento all'attività parlamentare, i compiti del Comitato di sorveglianza sono svolti da una Commissione bicamerale. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. il *dossier* predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati, consultabile al *link* <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0321a.Pdf>

La proposta qualificava l'iscrizione al Registro come condizione giuridica per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza degli interessi²³⁰; tuttavia, prevedeva solo minimi vantaggi per i rappresentanti di interessi a seguito di tale accredito²³¹. Anzi, il complesso di obblighi da adempiere per accedervi e per confermare periodicamente la propria iscrizione rischiava di produrre un «paradossale effetto disincentivante»²³². In questa prospettiva, oltre alla relazione annuale attraverso cui rendicontare l'attività svolta presso le sedi decisionali²³³, assumeva particolare rilievo il dovere di tenere un'agenda degli incontri tenuti con i decisori pubblici²³⁴: ciascun rappresentante di interessi, con cadenza settimanale, avrebbe dovuto aggiornare l'elenco delle interlocuzioni dei sette giorni precedenti, indicando, in una specifica sezione del Registro, decisore pubblico incontrato, luogo dell'incontro, argomenti trattati²³⁵. Tali informazioni sarebbero state comunicate dal Comitato di sorveglianza ai decisori pubblici interessati, i quali, entro cinque giorni, avrebbero potuto contestare le indicazioni integralmente o parzialmente non veritiere. In questi casi, lo stesso Comitato di sorveglianza avrebbe effettuato una valutazione dell'opposizione presentata in un termine di cinque giorni, disponendo, nelle more di tale giudizio, la sospensione della pubblicazione delle informazioni comunicate²³⁶. Oltre alla *disclosure* sugli incontri, gli iscritti al Registro avrebbero dovuto aderire a un Codice deontologico sui principi e le modalità di esercizio dell'attività di rappresentanza degli interessi²³⁷.

²³⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 4, co. 3.

²³¹ La proposta, infatti, non prevede per i lobbisti diritti di informazione o partecipazione ulteriori o rafforzati rispetto a quelli che sono già riconosciuti – a livello costituzionale o legislativo – per i “comuni” cittadini. Da un lato, infatti, si prevede la facoltà per i rappresentanti degli interessi iscritti di presentare, «anche mediante procedure digitali, domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti e ogni altra attività diretta a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale e concorrere alla formazione della decisione pubblica»; dall'altro è previsto il diritto di accesso alle sedi dei decisori pubblici (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 8).

²³² Così ID., *Audizione informale di Reti public affairs, lobbying and communication*, XVIII Legislatura, 16 giugno 2020, 9.

²³³ Ciascun rappresentante di interessi iscritto al Registro è obbligato a presentare, sotto la propria responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno, per via telematica, una relazione sull'attività svolta al Comitato di sorveglianza. In particolare, la relazione deve contenere il riferimento alle attività svolte, ai decisori incontrati, alle risorse – umane ed economiche – impiegate, le eventuali criticità rilevate. Tale relazione è pubblicata nella parte del Registro ad accesso pubblico entro quindici giorni dalla ricezione (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 9).

²³⁴ Sul punto, si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 5.

²³⁵ Per ogni «incontro il rappresentante di interessi fornisce una sintesi degli argomenti trattati e del contenuto dell'incontro, che è pubblicata entro quarantacinque giorni dalla data dell'incontro». Inoltre, entro lo stesso termine, per ciascun incontro tenuto, il rappresentante di interessi fornisce tutto il materiale di supporto utilizzato (ricerche, studi, analisi) e fornito al decisore pubblico durante l'incontro oppure successivamente ad esso (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 5, co. 1-2).

²³⁶ L'istanza di opposizione può essere presentata anche successivamente alla pubblicazione delle informazioni nel Registro. Anche in questi i casi la decisione è affidata al Comitato di sorveglianza, che è obbligato a provvedere nel termine di dieci giorni (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 5, co. 4).

²³⁷ Tale Codice deontologico sarà adottato dal Comitato di Sorveglianza entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, sentiti i rappresentanti di interessi che ne facciano richiesta, secondo modalità definite dallo stesso Comitato e pubblicate sul portale *web* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 6).

Uno dei profili di maggiore rilievo della proposta risiedeva nella disciplina della procedura di consultazione, che ciascun decisore pubblico avrebbe potuto indire prima di adottare «un atto normativo o regolatorio di carattere generale», attraverso la pubblicazione della notizia nella parte del Registro ad accesso pubblico e l'inserimento dello «schema dell'atto» o dell'«indicazione dell'oggetto» nella parte ad accesso riservato²³⁸. In questo modo, avvalendosi di uno specifico procedimento telematico, i rappresentanti di interessi iscritti al Registro avrebbero potuto partecipare all'attività legislativa inviando osservazioni, valutazioni, proposte²³⁹. La procedura, dopo venti giorni – durante i quali il decisore avrebbe potuto decidere di ascoltare i rappresentanti di interessi – si sarebbe chiusa con un avviso pubblicato nella parte del Registro aperta al pubblico.

Un ulteriore profilo di analisi concerne i meccanismi sanzionatori che la normativa mirava a introdurre in caso di mancata osservanza delle modalità di consultazione, per la violazione degli obblighi previsti dal Codice deontologico nonché per le dichiarazioni mendaci all'atto dell'iscrizione del Registro o nell'adempimento degli obblighi informativi. Nei primi due casi, a «seconda della gravità della condotta», si prevedevano ammonizione, censura e sospensione dell'iscrizione nel Registro per una durata non superiore ad un anno e la cancellazione dal Registro²⁴⁰. Nel terzo, invece, si disponeva l'applicazione di una sanzione di natura pecuniaria dai 5.000 ai 15.000 euro. Anche in questo caso, il giudizio sarebbe stato affidato al Comitato di sorveglianza che, nel rispetto del principio del contraddittorio, avrebbe valutato la misura sanzionatoria da applicare²⁴¹.

²³⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 10).

²³⁹ Contestualmente all'invio di tale documentazione i rappresentanti degli interessi possono richiedere un incontro al decisore «per la presentazione e l'argomentazione delle proprie istanze» (cfr. Senato della Repubblica, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 10).

²⁴⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 11).

²⁴¹ Il provvedimento che dispone la sanzione è pubblicato nel sito internet del Comitato di sorveglianza e nella scheda personale del rappresentante di interessi. Inoltre, è pubblicato «per estratto» su almeno due quotidiani a diffusione nazionale – di cui uno economico (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, cit., art. 11).

L'analisi della normativa approvata presso la Camera dei deputati risulta utile, in prospettiva, per evidenziare alcuni profili problematici di cui il legislatore dovrebbe tenere conto nell'attuale dibattito sulla disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi: la *deregulation* in materia di *lobbying* indiretto; l'esclusione delle componenti della filiera burocratica e amministrativa dalla categoria dei decisori pubblici; lo squilibrio fra diritti e obblighi degli *stakeholders* iscritti al Registro; l'assenza di obblighi, per i decisori, di coinvolgere i rappresentanti di interessi nel processo legislativo; la mancata previsione di un divieto di *revolving doors*²⁴². Nonostante tali disfunzioni, la mancata approvazione definitiva della proposta²⁴³ rappresenta una vera e propria occasione persa: essa, come rilevato in sede di audizione parlamentare, avrebbe potuto predisporre, per la prima volta, un «quadro regolatorio omogeneo»²⁴⁴ nel contesto italiano. Invero, parte del dibattito venuto in rilievo durante la XVIII Legislatura avrebbe potuto essere recuperato durante la Legislatura corrente attivando il dispositivo dell'art. 107 del Regolamento della Camera dei deputati, che avrebbe potuto notevolmente velocizzare l'*iter* di approvazione²⁴⁵. Tuttavia, si è trattato di una opzione non considerata a livello parlamentare. Allo stato dell'arte, pertanto, la disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi continua a essere parziale, asimmetrica e frammentata.

6.2. La XIX Legislatura: le proposte in campo

Facendo seguito al dibattito della XVIII Legislatura, il tema della regolamentazione organica dell'attività di *lobbying* è venuto in rilievo anche nella Legislatura corrente: l'8 marzo 2023, nell'ambito dei lavori della I Commissione Affari costituzionali²⁴⁶, è stata avviata un'indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza degli interessi²⁴⁷. Tale indagine – ancora in corso nel momento in cui si scrive – considera specificamente quattro aspetti:

²⁴² Si fa riferimento al divieto, per i funzionari pubblici, una volta terminato il loro incarico, di lavorare nel settore privato prima di un determinato intervallo temporale (cd. *cooling off*). Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2014, 458. Tale divieto, originariamente previsto in ciascuna delle proposte di legge presentate alla Camera dei deputati, è stato eliminato durante l'*iter* parlamentare. La previsione di un intervallo temporale prima che i parlamentari possano svolgere attività di rappresentanza degli interessi potrebbe essere utile per evitare che le informazioni sensibili in loro possesso possano alterare le dinamiche concorrenziali del mercato. Riflette su tali profili Cfr. P.L. PETRILLO, *Il Parlamento trovi il coraggio di approvare la legge sulle lobby*, cit.

²⁴³ Lo scioglimento anticipato delle Camere, infatti, ha provocato la decadenza del disegno di legge assegnato, dopo la delibera della Camera dei deputati, alla Commissione Affari costituzionali del Senato.

²⁴⁴ Così CAMERA DEI DEPUTATI, *Audizione informale del Professore Pierluigi Petrillo*, XVIII Legislatura, 23 giugno 2020, 7.

²⁴⁵ Il testo approvato avrebbe potuto essere riprodotto in una nuova proposta, che l'Assemblea avrebbe potuto dichiarare urgente fissando, su richiesta del Governo o di un Presidente di Gruppo, un termine di quindici giorni alla Commissione per riferire. Una volta decorso tale termine, anche in caso di mancato adempimento da parte della Commissione, il Presidente avrebbe potuto iscrivere la proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea (o della Commissione riunita in sede legislativa a norma dell'art. 25, co. 6 del Regolamento della Camera), riducendo notevolmente i tempi dell'istruttoria.

²⁴⁶ A seguito di una discussione nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, integrato dai rappresentanti dei gruppi e della Commissione, acquisita l'intesa con il Presidente della Camera.

²⁴⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, I COMMISSIONE PERMANENTE, *Resoconto stenografico*, XIX Legislatura, 8 marzo 2023, 13.

ambito soggettivo dell'intervento normativo²⁴⁸; differenti modalità di regolamentazione del fenomeno lobbistico²⁴⁹; individuazione dell'Autorità presso cui istituire il Registro; definizione di meccanismi sanzionatori efficaci in caso di violazione della normativa.

Nel quadro di tale indagine conoscitiva, la Presidenza della I Commissione Affari costituzionali ha previsto un "tavolo di lavoro" composto da 19 costituzionalisti, divisi in tre gruppi operativi, per compiere una ricognizione della normativa nazionale attualmente vigente nonché un'analisi della normativa comparata e, infine, riflettere sulle prospettive di regolazione del fenomeno. Al termine di tale attività istruttoria, è stato richiesto al gruppo di lavoro di elaborare un testo normativo con l'obiettivo di ottenere tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 un'approvazione presso la Commissione²⁵⁰.

Invero, già prima dell'avvio dell'indagine conoscitiva, sono stati presentati, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica, 6 progetti di legge per introdurre una disciplina organica dell'attività di *lobbying*: si tratta, più specificamente, dei disegni di legge nn. 68²⁵¹, 125²⁵², 368²⁵³, 608²⁵⁴ (depositati al Senato) e delle proposte di legge n. 308²⁵⁵ e 983²⁵⁶ (presentate alla Camera dei deputati).

Ciascuna di queste proposte si pone, secondo profili di metodo, merito e per la finalità della disciplina, in continuità con la proposta della XVIII Legislatura, recependo sia tratti del modello «regolamentazione partecipazione» sia del modello «regolamentazione trasparenza»²⁵⁷, con particolare riguardo ai seguenti profili: qualificazione della natura dell'attività di rappresentanza degli interessi e dei soggetti legittimati ad esercitarla presso le

²⁴⁸ Guardando sia alla categoria del «decisore pubblico» sia a quella del «rappresentante degli interessi».

²⁴⁹ Anche guardando alle principali soluzioni messe in campo in altri contesti ordinamentali e considerando specificamente l'opportunità di introdurre un Registro dei rappresentanti di interessi nonché un'agenda degli incontri per i decisori politici.

²⁵⁰ Cfr. P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *federalismi.it*, 11, 2023, XIII.

²⁵¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali e presso i decisori pubblici)*, n. 68, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022. Per ulteriori apprendimenti sui dati generali di tale ddl si v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55231.htm>. Di tale disegno di legge, nel momento in cui si scrive, non risulta consultabile il relativo testo.

²⁵² Cfr. ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022. Tale proposta di legge è stata assegnata, in data 17 gennaio 2023, alla I Commissione (Affari costituzionali) in sede redigente. Nel momento in cui si scrive non risulta iniziato l'esame della proposta. Per un approfondimento ulteriore si v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55306.htm>

²⁵³ Cfr. ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022. Il progetto di legge è stato assegnato, in data 24 novembre 2022 alla I Commissione (Affari costituzionali) in sede redigente. Per una più approfondita analisi sui dati generali della proposta si v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56180.html>.

²⁵⁴ Cfr. ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023. In data 11 maggio 2023 è stato assegnato alla I Commissione (Affari costituzionali) in sede redigente. Per apprendimenti più specifici sul punto si v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56838.htm>

²⁵⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022. In data 23 novembre 2023 il progetto di legge è stato assegnato alla I Commissione (Affari costituzionali) in sede referente. Per ulteriori apprendimenti si v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55677.htm>

²⁵⁶ Cfr. ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023. In data 3 maggio 2023 il progetto di legge è stato assegnato alla I Commissione (Affari costituzionali) in sede referente. Per ulteriori apprendimenti si v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56777.htm>

²⁵⁷ Utilizza tali categorie, per descrivere i modelli di regolazione dell'attività di rappresentanza degli interessi, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione, Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 88 ss.

sedi istituzionali; strumenti per garantire la trasparenza; meccanismi sanzionatori in caso di violazione delle indicazioni normative.

In tal senso: l'attività di rappresentanza degli interessi viene concepita come uno strumento per contribuire alla formazione delle decisioni pubbliche consapevoli, riconoscendo ai portatori di interessi un ruolo attivo nel processo decisionale; inoltre, il quadro regolatorio mira a garantire pubblicità e conoscibilità delle interlocuzioni tra decisore pubblico e gruppi di pressione, anche attraverso l'utilizzo di strumenti digitali²⁵⁸.

Sul piano oggettivo (la natura dell'attività), ciascuna proposta qualifica la rappresentanza degli interessi come un'attività svolta «attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche analisi e ogni altra iniziativa o comunicazione orale o scritta, anche trasmessa per via telematica» intesa a perseguire un interesse particolare nei confronti del decisore politico²⁵⁹. In tre casi²⁶⁰ le proposte presentano una delle criticità già rilevate nelle altre ipotesi di regolazione precedentemente analizzate: la rappresentanza degli interessi, infatti, viene qualificata come un'attività svolta «professionalmente»; tuttavia, in nessun caso sono indicate le condizioni che circoscrivono tale requisito, aprendo a possibili incertezze interpretative. Altresì, in nessuna delle proposte è prevista una disciplina del *lobbying* indiretto, non essendo prevista una regolamentazione sulle varie attività promosse dai gruppi di pressione per mobilitare l'opinione pubblica, «inducendo le persone a contattare direttamente i legislatori per spingerli verso una determinata politica»²⁶¹.

Sul piano soggettivo (vale a dire, i soggetti coinvolti), invece, le proposte superano le criticità della disciplina approvata alla Camera durante la precedente Legislatura. Sul versante interno-istituzionale, nella categoria dei decisori pubblici vengono inclusi, oltre alle componenti degli organi legislativi ed esecutivi nazionali, regionali e delle autonomie territoriali, anche le componenti della Pubblica amministrazione²⁶². Sul versante esterno

²⁵⁸ Si tratta di un tema di fondamentale rilievo, anche alla luce delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sulla transizione digitale. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v., tra i vari studi condotti sul tema, A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, 2023, 249 ss.

²⁵⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. c); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 2, co. 1, a); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 1, co. 1, lett. a); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. a); ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 2, co. 1, lett. e).

²⁶⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. c); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 1, co. 1, lett. a); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. a).

²⁶¹ Cfr. R. DE CARIA, *“Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia*, Torino, Le Edizioni, 76.

²⁶² Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. b); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 2, co. 1, d); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 1, co. 1, lett. c); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1,

(rispetto al circuito della rappresentanza politica), utilizzando una formula elastica ed efficace, vengono considerati portatori di interessi sia i lobbisti che agiscono individualmente, in via diretta o indiretta, per rappresentare al decisore pubblico interessi anche di natura non economica sia quelli che svolgono la propria attività per conto di realtà aziendali o di altre organizzazioni, anche senza scopo di lucro²⁶³. Replicando lo schema utilizzato al Mise, alla Camera dei deputati e nella proposta di legge della XVIII Legislatura, si prevedono casi di esclusione dell'applicazione della normativa²⁶⁴: nello specifico, si tratta di ipotesi le cui interlocuzioni con il decisore pubblico sono già regolate, come nel caso dei sindacati e delle confessioni religiose²⁶⁵.

Per garantire la trasparenza delle relazioni tra decisore politico e lobbisti si disciplina l'istituzione di un Registro pubblico dei rappresentanti degli interessi, disponibile *online* in ossequio al principio di pubblicità e trasparenza e articolato in sezioni, distinte per categorie di interessi e di decisori politici. Replicando lo schema utilizzato nella proposta approvata durante la precedente Legislatura, si prevede che il Registro sia diviso in due parti: una liberamente consultabile da parte dei cittadini; un'altra riservata ai decisori pubblici.

Quanto all'aggiornamento e alla conservazione di tale Registro, in quattro casi si individua l'Autorità garante della concorrenza e del mercato²⁶⁶; solo in una delle proposte, invece, tale compito viene affidato al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro²⁶⁷.

lett. b); ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 2, co. 1, lett. c).

²⁶³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. c); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 2, co. 1, b); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 1, co. 1, lett. a); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 2, co. 1, lett. a); ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 2, co. 1, lett. a).

²⁶⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 3; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 9; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 3; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 3; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 4, co. 6.

²⁶⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, I COMMISSIONE, *Resoconto stenografico*, XIX Legislatura, 3 maggio 2023, 14 che riporta il testo dell'audizione del professore S. CECCANTI.

²⁶⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 4; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 3; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 4; ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 4.

²⁶⁷ Cfr. ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 4. In sede di audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata presso la Camera dei deputati, è stato rilevato come l'istituzione presso il CNEL avrebbe un significativo rilievo simbolico: si tratta, infatti, di un organo di rilevanza costituzionale che, per propria natura, secondo quanto previsto dai costituenti, si configura come la sede «dell'intermediazione tra le parti e il tutto ordinamentale». Pertanto, potrebbe contribuire a rendere all'affermazione del «lobbying come un fenomeno di naturale espressione delle parti rispetto al potere pubblico». Inoltre, il CNEL «già svolge un'attività simile, perché conserva e aggiorna l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del settore pubblico». Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, I COMMISSIONE, *Resoconto stenografico*, XIX Legislatura, 26 aprile 2023, 5, che riporta il testo dell'audizione del Prof. Longo.

L'iscrizione al Registro è obbligatoria per tutti i soggetti che intendono svolgere attività di rappresentanza degli interessi; da essa derivano una serie di obblighi, a partire dall'impossibilità di effettuare donazioni ai rappresentanti del Governo né ai partiti, movimenti e gruppi politici o a loro esponenti²⁶⁸ e dalla *disclosure* sui dati anagrafici e identificativi del portatore di interessi e del titolare degli interessi particolari, nonché sulle risorse umane ed economiche di cui il rappresentante di interessi può disporre²⁶⁹. In due casi, oltre a tali obblighi informativi, si prevede che il rappresentante di interessi inserisca nella parte del Registro aperta alla consultazione da parte del pubblico un'agenda dei propri incontri con i decisori pubblici²⁷⁰, indicando decisori pubblici incontrati, il luogo dell'incontro nonché gli argomenti trattati.

Oltre agli obblighi informativi e all'aggiornamento dell'agenda degli incontri, il rappresentante di interessi è tenuto a sottoscrivere un Codice deontologico²⁷¹ e a presentare una relazione indicando le attività di rappresentanza degli interessi svolte, i decisori pubblici consultati, le risorse economiche ed umane impiegate e la segnalazione di eventuali criticità²⁷².

L'iscrizione al Registro permette ai rappresentanti di interessi la titolarità di alcuni diritti: in due casi si prevede l'accesso alle procedure di consultazione che possono essere indette dal decisore politico durante l'istruttoria degli atti normativi²⁷³; in altri due si prevede un

²⁶⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 8; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 6, co. 1, lett. h)-i); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 8, co. 1;

²⁶⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 4; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 3; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 5; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 8; ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 4.

²⁷⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 4; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 5.

²⁷¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 6; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 4; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 6; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 6; ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 9.

²⁷² Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 4; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 3; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 8; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 5; ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 5.

²⁷³ Le proposte prevedono che il decisore politico, prima di adottare un atto normativo o regolatorio, provveda a dare notizia dell'avvio della consultazione attraverso la sezione del Registro aperta al pubblico; inoltre, si prevede la

diritto di accesso generalizzato alle sedi istituzionali, nonché il diritto a contribuire alle analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)²⁷⁴

Quanto ai controlli, si prevede che il soggetto cui è affidata la tenuta del registro vigili sulla trasparenza dei processi decisionali e sui rapporti tra decisore pubblico e rappresentanti di interessi. Più nel merito, il soggetto che gestisce il Registro pubblica le relazioni annuali ricevute dai rappresentanti di interessi e ne cura la pubblicazione; compie le attività necessarie per il corretto funzionamento del Registro; redige una relazione annuale sull'attività di rappresentanza degli interessi svolta e la trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri e alle Camere²⁷⁵. In due casi²⁷⁶ si prevede che tali funzioni vengano svolte da un Comitato di Sorveglianza istituito presso l'Autorità competente, composto da un magistrato della Corte di cassazione scelto dal Primo presidente della Corte stessa; da un magistrato della Corte dei conti, scelto dal Presidente della stessa; da un professore ordinario di materie giuridiche nominato con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. I componenti del Comitato – che durano in carica cinque anni – nell'esercizio delle proprie funzioni non possono avere rapporti economici di alcuni tipo con i rappresentanti di interessi.

Le proposte prevedono, anche in questo caso in continuità con il progetto di legge della XVIII Legislatura, varie ipotesi di sanzioni, in caso di informazioni non veritiere rese in sede di iscrizione al Registro, di violazione degli obblighi previsti dal Codice deontologico,

pubblicazione testo dell'atto e l'indicazione del relativo oggetto nella parte del Registro accessibile solo agli iscritti. La consultazione resta "aperta" per un periodo di venti giorni (o, in casi di particolare urgenza, per cinque giorni); in questo periodo i rappresentanti di interessi possono attivamente partecipare al processo decisionale, inviando al decisore politico proposte o osservazioni sul testo dell'atto normativo in corso di approvazione. Il decisore politico, ove lo ritenga, può anche decidere di audire i rappresentanti di interessi che hanno partecipato alla consultazione, comunicandolo attraverso la sezione pubblica del Registro. Sul punto si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 9; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 9; ID., *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 6, lett. b). In un caso si prevede che le modalità di svolgimento della procedura di consultazione sia disciplinata da ciascuna amministrazione con proprio regolamento da emanare, previo parere dell'AGCM, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge.

²⁷⁴ Cfr. ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 6; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 9; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, 10 marzo 2023, art. 6, lett. b). Riguardo all'accesso alle sedi decisionali, le proposte prevedono esplicitamente che le Camere, nell'ambito della propria autonomia, provvedano a adottare le disposizioni necessarie per approvare i principi previsti dalla legge.

²⁷⁵ Entro il 30 giugno di ogni anno ciascuna proposta prevede l'invio, da parte dell'Autorità cui è affidata la tenuta del Registro, di una relazione sull'attività di rappresentanza svolta. Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 7, co. 7, co. 1, lett. c); ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 5, co. 5; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 4, co. 1, lett. f).

²⁷⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 7; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 7.

ovvero in caso di infrazioni nella partecipazione alle procedure di consultazione indette dai decisori pubblici: ammonizione, censura, sospensione dall'iscrizione nel Registro; cancellazione dal Registro²⁷⁷.

Insomma, nonostante alcuni profili disfunzionali – a partire da quello che concerne l'incerta qualificazione del requisito della professionalità – le proposte in discorso sembrano prefigurare un quadro regolatorio omogeneo che potrebbe rappresentare un significativo punto di partenza per superare la frammentazione normativa che regola le interlocuzioni tra decisore politico e rappresentanti di interessi.

7. Osservazioni conclusive

L'indagine condotta permette di trarre alcune considerazioni conclusive sulle vicende della rappresentanza di interessi e del modello legislativo italiano nelle ultime tre Legislature, nel quadro più generale delle dinamiche della forma di governo parlamentare: profili teorici, applicativi e di contesto, questi, tra loro fortemente intrecciati, che costituiscono il punto di emersione della esigenza (invero da tempo non più rinviabile) di una disciplina – di tipo organico – dell'attività di *lobbying*.

Le ragioni di un tale convincimento sono molteplici: alcune, emerse nella prima parte della ricerca, investono il legame fra regole istituzionali, formante partitico, assetto della forma di governo e dinamiche dell'attività di rappresentanza degli interessi e, segnatamente, riguardano la capacità rappresentativa delle istanze della società civile da parte di soggetti istituzionali e partiti politici anche attraverso gli strumenti partecipativi previsti nella Costituzione. Al riguardo, lo scenario attuale si caratterizza per un significativo distacco tra istituzioni e società civile: complice, tra gli altri, il sistema dei partiti, connotato da una vocazione personalistica²⁷⁸; ma anche in ragione della debolezza delle sedi decisionali nel recepire autonomamente le istanze dei cittadini²⁷⁹, che dipende anche dall'incapacità degli istituti di partecipazione previsti dalla Costituzione di assicurare, nella prassi, «l'integrazione di interessi diversi, che si rivelano in conflitto irriducibile»²⁸⁰.

Altre ragioni, in continuità e alla luce di tali fattori e inefficienze, si affermano nella necessità, specie in un contesto plurale, complesso e globalizzato come quello odierno, del dialogo tra *decision maker* e parti sociali. Tale dialogo – *rectius*: tale processo negoziale,

²⁷⁷ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 125, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 10; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 368, XIX Legislatura, 24 novembre 2022, art. 8; ID., *Disegno di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 608, XIX Legislatura, 22 marzo 2023, art. 11; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi)*, n. 308, XIX Legislatura, 13 ottobre 2022, art. 10; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge (Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)*, n. 983, XIX Legislatura, art. 10.

²⁷⁸ Sul punto, si v. M. CALISE, *Il partito personale*, cit.

²⁷⁹ Il tema è stato approfondito, tra gli altri, di recente, da L. VIOLANTE, *La democrazia non è gratis. I costi per restare liberi*, Venezia, Marsilio, 2023, spec. 68 ss.

²⁸⁰ Così U. RONGA, *La legislazione negoziata*, cit., 168.

esaminato nella seconda parte della ricerca – si realizza tra *stakeholders* e soggetti riconducibili al circuito democratico-rappresentativo secondo modalità affermatesi in via di prassi, a seguito di un profondo mutamento culturale e ideologico (che ne ha condizionato, almeno in una prima fase, l'inveramento), attraverso l'accesso (spesso, in via informale) alle fasi istruttorie dei processi decisionali (del Parlamento e del Governo) in un processo finalizzato alla ricerca di un consenso tecnico-politico sul provvedimento da adottare che, solo con il tempo e solo per alcune sedi e alcuni settori, è stato regolato (peraltro, con fonti sub-legislative).

Le conseguenze di tali assetti sono notevoli²⁸¹: il quadro ordinamentale italiano, non riesce né ad assicurare una parità di accesso dei gruppi alle sedi della decisione né permette di comprendere quale sia l'effettiva incidenza dell'operato delle *lobbies* sull'attività legislativa, aprendo a costanti violazioni del principio di eguaglianza. Inoltre, l'assenza di una chiara definizione normativa del perimetro di legittimità della rappresentanza degli interessi rende lo Stato incapace di prevedere fattispecie criminose adeguate a ricomprenderne derive patologiche. Ciò emerge chiaramente dalla regolamentazione del reato di traffico di influenze illecite *ex art. 346-bis* del Codice penale, che risulta mancare dei requisiti essenziali della determinatezza e della tassatività. La disciplina attuale impone al giudice, in ambito processuale, uno sforzo creativo e di supplenza del legislatore, esponendo il sistema a rischi paradossali: attività di pressione legittime potrebbero essere considerate, in sede giurisdizionale, comportamenti penalmente rilevanti; al contrario, derive patologiche potrebbero sfuggire alla presa del sistema sanzionatorio.

Tutte queste ragioni renderebbero opportuno – forse necessario – che il legislatore, prendendo atto di tali consolidate problematiche, ne affronti in via risolutiva la questione, abbandonando un approccio demagogico e, soprattutto, frammentato. E per farlo, potrebbe muovere da alcune esperienze – vere e proprie *best practices* – sperimentate in alcuni ministeri e circuiti decisionali con una certa efficienza e capacità di regolare, secondo trasparenza e pubblicità, l'attività di lobbying svolta in quelle sedi. Tra queste, merita considerare le soluzioni adottate dal Ministero dello Sviluppo economico e dalla Camera dei deputati: la prima, infatti, ispirata ad una piena applicazione del principio di trasparenza, permette sia di ricostruire la rete di interlocuzioni avviate dalle componenti politiche e amministrative del Ministero sia di assicurare una virtuosa partecipazione delle *lobbies* al processo decisionale. La seconda, con un impatto minore ma dalla grande portata simbolica, sembra essere il primo passo compiuto da Palazzo Montecitorio verso una regolazione efficace interna alle Camere. Certo, si è trattato di soluzioni dalla portata applicativa limitata, anche in ragione delle fonti utilizzate; ciò nonostante, com'è auspicabile, potrebbero rappresentare dei punti di partenza utili alla predisposizione di una disciplina trasversale, organica e di più ampio respiro.

Occorrerebbe farlo senza più rinviare oltre, specie nel contesto attuale, dove dimensione economico-finanziaria (composta anche di interessi privati) e politica sono più che mai

²⁸¹ Su questi profili, si v. ID., *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della camera dei deputati*, cit., 20.

intersecate alla luce del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* e dalle ingenti risorse che, specie per investimenti e progetti specifici, dovranno essere impiegate. In questo momento storico, pertanto, appare di fondamentale rilievo continuare a monitorare il tema della disciplina della rappresentanza degli interessi, seguendo gli sviluppi dei progetti di legge in corso di discussione in entrambi i rami del Parlamento nonché gli esiti dell'indagine conoscitiva in corso presso la Camera dei deputati. Una disciplina organica potrebbe costituire una preziosa opportunità per rafforzare *trasparenza* e *pubblicità* del processo decisionale, di ogni suo snodo e di ogni soggetto che ad esso prenda parte (interno o esterno al circuito democratico-rappresentativo che sia), per garantire la *partecipazione* della società civile e per promuovere l'eguaglianza tra i cittadini, intercettando necessità ed esigenze che avranno bisogno di risposte concrete ed efficaci da parte del decisore politico.