

CJN

Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

ISSN 2240-7618

3/2018

EDITOR-IN-CHIEF

Francesco Viganò

EDITORIAL BOARD

Italy: Gian Luigi Gatta, Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli
Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz, Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto, Fernando Londoño Martínez

EDITORIAL STAFF

Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Carlo Bray, Javier Escobar Veas, Stefano Finocchiaro, Elisabetta Pietrocarlo, Tommaso Trinchera, Stefano Zirulia

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardón, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Maserà, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, María Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggieri, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Costantino Visconti, Javier Willenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati

*Lobby y decisiones públicas.
Cuestiones constitucionales comparadas*

*Lobbying and policy.
Compared constitutional profiles*

PIER LUIGI PETRILLO

*Professore ordinario Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza
pierluigi.petrillo@unitelmasapienza.it*

LOBBY

LOBBY

LOBBY

ABSTRACTS

Nei sistemi democratici l'azione posta in essere dai gruppi di interesse per influenzare il processo decisionale rappresenta una caratteristica ineludibile. Per evitare che tale azione possa, però, trasformarsi in una attività illecita, volta a inficiare l'interesse generale, sono state introdotte specifiche disposizioni. Esaminando la normativa adottata dalle principali democrazie mondiali, è possibile individuare tre modelli di regolazione del fenomeno lobbistico basati sul livello di trasparenza della relazione tra lobbisti e decisori pubblici e sul grado di partecipazione dei primi nel processo decisionale. In questo contesto il caso italiano rappresenta una anomalia e pone non poche problematiche anche in termini di qualità della regolazione e, in sintesi, di qualità della democrazia.

En los sistemas democráticos la actividad realizada por grupos de interés en orden a influir en el proceso de decisión representa una característica ineludible. No obstante, para evitar que tales acciones puedan transformarse en una actividad ilícita, afectando con ello el interés general, los diversos sistemas han establecido disposiciones específicas. Examinando la normativa adoptada por las principales democracias, es posible reconocer tres modelos de regulación del fenómeno del lobby, basados en el nivel de transparencia de las relaciones entre lobistas y funcionarios públicos, y en el grado de participación de los primeros en el proceso de toma de decisiones. En este contexto, el caso italiano representa una anomalía, presentando diversas cuestiones problemáticas a nivel normativo, las cuales afectan la calidad de la democracia.

Lobbying is unquestionably part of the democratic systems. In order to avoid that it can turn into a misconduct threatening the public interest, several rules are in place. The provisions adopted by the main democratic systems worldwide follow three different models, depending on the transparency of the relationship between lobbyists and policy makers as well as the degree of involvement of the former in the policymaking. In such a framework, the Italian case is abnormal and it poses several matters also in terms of quality of the rules and, more generally, in terms of quality of the democracy.

SOMMARIO

1. Le lobbies come “male” della democrazia tra percezione e realtà. Un preludio. – 2...e l’intermezzo: cosa si intende per gruppi di pressione? – 3. Il quadro giuridico del fenomeno lobbistico. – 4. La regolamentazione-trasparenza. – 5. La regolamentazione-partecipazione. – 6. La regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico. – 7. Regolamentazione del lobbying e forma di governo.

1. Le lobbies come “male” della democrazia tra percezione e realtà. Un preludio.

Se provate a chiedere ad un comune interlocutore cosa significa la parola “*lobby*” la risposta sarà scontata: corruzione. In Italia, infatti, il fenomeno lobbistico è associato quasi esclusivamente al fenomeno corruttivo, rappresentando, nell’immaginario collettivo, la principale causa delle patologie di rilievo penale nell’azione del decisore pubblico.

Si tratta, tuttavia, di un pregiudizio fondato sull’idea che l’attività posta in essere da gruppi di interessi particolari al fine di incidere sul processo decisionale per ottenere un vantaggio diretto o indiretto, anche di natura economica, sia di per sé contraria all’ordinamento costituzionale. Ed invece, all’opposto, laddove c’è democrazia, c’è *lobby*. Potremmo riassumere con questa semplificata frase un concetto articolato più volte ribadito in diverse occasioni scientifiche secondo cui la natura democratica di un sistema di governo o di un regime politico comporta necessariamente la presenza e l’azione di gruppi di persone che, accomunate da un medesimo interesse, esercitano pressione sulle autorità politiche al fine di trarre un vantaggio diretto o evitare uno svantaggio. In altri termini, nei sistemi democratici, in cui il pluralismo è elemento indefettibile, l’attività di *lobbying* non solo appare legittima ma è essa stessa indice di democraticità del sistema. Non a caso in quegli ordinamenti tradizionalmente classificati come non democratici, non vi è alcuno spazio per il *lobbying* né alcuna possibilità di azione per i gruppi di pressione.

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

L’influenza sulle decisioni pubbliche da parte di interessi organizzati estranei alla dinamica della rappresentanza politica rappresenta un fenomeno tipico dei sistemi liberal-democratici¹ ed appare essere strettamente legato allo sviluppo della democrazia stessa². Non a caso, laddove talune libertà fondamentali sono negate – quali ad esempio la libertà di associazione, quella di manifestazione del pensiero, quelle politiche – il *lobbying* è proibito e considerato un reato³.

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

¹ AMATO (2006), pp. 59-60; PINELLI (2009), pp. 38 s. e pp. 48 s.

² DE VERGOTTINI (2007), p. 339.

³ PETRILLO (2015), pp. 565-618.

D'altronde, come pure è stato ampiamente evidenziato in altre sedi⁴, anche la dottrina italiana più autorevole ha percepito i gruppi di pressione come qualcosa da tenere al di fuori delle sedi pubbliche decisionali per preservarne la «purezza», in quanto «malattia dell'ordinamento rappresentativo, male da combattere e da eliminare»⁵. Si tratta, tuttavia, di posizioni ormai isolate e che scontavano una visione «giacobina» del processo decisionale fondata sull'idea che il decisore, in quanto tale, sappia - ancora prima di decidere - cosa sia l'interesse generale e possa, di conseguenza, decidere senza alcun confronto con i destinatari della decisione.

Tale visione non appare più sostenibile nel tempo presente quando ormai risulta assodato il fatto che chiunque sia chiamato ad assumere una qualche decisione di rilevanza pubblica debba necessariamente, da un lato, acquisire informazioni - specialmente di natura tecnica - da chi opera nel settore oggetto di regolazione e, dall'altro, verificare preventivamente l'impatto della decisione sui suoi destinatari naturali, così da evitare effetti non voluti. Quest'ultimo approccio, che si basa su una visione «anglosassone» del processo parlamentare, declina quei principi fondamentali prima richiamati e presenti in tutte le Costituzioni democratiche del mondo, configurando il fenomeno lobbistico come uno degli strumenti attraverso cui si esercita la sovranità popolare⁶.

Tuttavia, tale visione democratica del *lobbying* trova ragione di esistere solo in presenza di norme che assicurino la trasparenza del processo decisionale e la parità di accesso al decisore pubblico. In altri termini, quei principi costituzionali su cui si fonda il *lobbying* devono essere contemperati con altri principi costituzionali quali il buon andamento della pubblica amministrazione, l'imparzialità del decisore pubblico, la pubblicità dei processi decisionali, l'uguaglianza dei diversi portatori di interessi. Pur senza voler aderire, infatti, alle teorie economiche che definiscono la democrazia in termini «mercantili» secondo cui i politici sono degli imprenditori che si disputano il consenso degli elettori⁷, non può non sottolinearsi come la democrazia rappresentativa, per essere tale, necessiti di un dialogo continuo e costante, aperto e trasparente, tra decisore e gruppi di pressione, ed è naturale ed auspicabile che tale rapporto non si esaurisca in occasione del finanziamento da parte dei privati delle campagne elettorali.

L'aspetto critico, dunque, non risiede nella natura negoziata dell'atto conseguente al processo decisionale pubblico, ma nel metodo con cui si arriva a tale atto, nello strumento utilizzato per conseguire questa finalità, e, infine, nel *modo* in cui i vari interessi - composti, scomposti, ricomposti - sono sintetizzati nella decisione finale. È proprio in questo «modo», in questo «processo», che si cela il rischio-corrruzione che, tuttavia, non è legato né dovuto all'azione di *lobbying* in se stessa ma all'assenza di trasparenza che connota la maggior parte dei processi decisionali e all'elevata probabilità che, ad intervenire nel processo decisionale, non siano tutti i portatori di interesse ma solo i «clienti e parenti» - per usare le note parole di un politologo statunitense⁸.

L'assenza di norme volte a contemperare questi identici valori finisce per determinare la c.d. «cattura dell'interesse pubblico» da parte del lobbista, con un evidente sviamento dell'azione del titolare di una funzione pubblica. È tale carenza normativa a far percepire il *lobbying* nella sua dimensione patologica ovvero come azione rivolta non ad influenzare il decisore pubblico ma a sviarlo nei suoi doveri d'ufficio, a trarlo in inganno, a confonderlo, finanche a corromperlo⁹.

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

...e l'intermezzo: cosa si intende per gruppi di pressione?

⁴ PETRILLO (2012), pp. 179-227.

⁵ ESPOSITO (1999), p. 201; RESCIGNO (1959); ZAGREBELSKY (1994), pp. 83 s. e p. 102.

⁶ PETRILLO (2017), p. 283-305.

⁷ SCHUMPETER (1961), pp. 230 s.

⁸ LA PALOMBARA (1967).

⁹ CARLONI (2017), pp. 371 s. e pp. 381 s.

2.

Prima di entrare nel merito della questione, è essenziale comprendere cosa si intenda con le espressioni “gruppi di pressione” o “lobbying”. In primo luogo, quindi, va fatta un po' di chiarezza sui termini¹⁰.

In generale deve notarsi come spesso le nozioni giuridiche di “gruppo di pressione” o “lobbies” siano confuse con quella di “gruppo di interesse”. Questi ultimi possono essere definiti come quei gruppi che <sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, portano avanti determinate rivendicazioni verso altri gruppi della società, per l'affermazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento inerenti agli atteggiamenti condivisi>¹¹. Il sostantivo interesse, in realtà, da solo è vago e indefinito; assume una colorazione solo se accostato ad un aggettivo: privato, pubblico, particolare, generale, locale, nazionale, individuale, collettivo¹². E' l'aggettivo, infatti, a determinare natura e raggio d'azione del gruppo che se ne fa portatore¹³, cosicché, accanto ad interessi “privati”, trovano pari legittimazione interessi “pubblici” giacché, in contesti policentrici “esplosi” (come quello che si analizza), ogni livello di governo è un gruppo di interesse organizzato¹⁴.

Il gruppo di pressione è sempre, quindi, un gruppo di interesse, ma è caratterizzato dall'aspirazione ad influire sul processo decisionale al fine di mutare la distribuzione delle risorse (specialmente economiche) o di mantenerle a fronte di una minaccia di intervento di altri gruppi contrapposti¹⁵. L'attività di persuasione, di influenza e sollecitazione che esso svolge è detta, con espressione derivata dal contesto americano, “lobbying” (dalla parola “lobby”, al plurale “lobbies”¹⁶), termine con cui si indica quel processo di <comunicazione e informazione mediante il quale i lobbisti tentano di persuadere il personale pubblico ad accettare i desideri dei loro clienti, cioè appunto i gruppi, in ordine ai programmi politici>¹⁷.

La parola *lobby* ha una storia antica. Nella lingua inglese essa indica ancora la grande sala presente negli alberghi dove generalmente si incontrano gli ospiti dell'hotel e gli invitati esterni. Le prime tracce del termine si ritrovano in alcuni testi anglosassoni del 1553: derivato dal latino *laubia* (propriamente loggia, vestibolo), il termine era usato in ambienti monastici per indicare un luogo coperto in cui si cammina. Qualche anno dopo, nel 1575, la parola indicava il corridoio collocato davanti ad una stanza in funzione di sala d'attesa o vestibolo. Nel linguaggio nautico, nello stesso periodo, *lobby* era l'appartamento o il corridoio situato nella parte anteriore della nave sotto il cassero. E nella seconda metà del '700 con *lobby* si indicava, nella terminologia agricola, una piccola recinzione per il bestiame, adiacente all'aia. Nell'ambiente politico la parola *lobby* entra nel 1640 ed è usata per indicare la grande stanza d'ingresso della *House of Commons* di Londra, aperta al pubblico, dove conversavano parlamentari, giornalisti e, appunto, “lobbisti”, ovvero portatori di interessi particolari. È negli Stati Uniti d'America che, dal 1832, la parola *lobby* viene utilizzata anche come verbo per indicare l'attività di persuasione messa in pratica nel Campidoglio di New York, in Albany, dai *lobby agents* verso i politici locali¹⁸. “Fare *lobbying*” (in inglese “*to lobby*”) significa, quindi, essenzialmente, portare a cono-

¹⁰ Sul punto si rinvia alla preziosa analisi ricostruttiva di L. MATTINA (2010), spec. pp. 13-15.

¹¹ D. TRUMAN (1951), p. 33 (traduzione mia): l'A. è noto per aver teorizzato, sulla base dell'insegnamento di Bentley (*The Process of Government. A Study of Social Pressure*, Chicago University Press, 1908), il procedimento decisionale come una continua composizione, scomposizione e ricomposizioni di interessi particolari. Diffusamente MORLINO (2008), passim.

¹² ORNAGHI (1974), pp. 3 s.; ORNAGHI e COTELESSA (2000), nonché ORNAGHI (1999), pp. 656 s. Ugualmente THOMAS (2005), pp. 5 s. Per una analisi delle categorie di interesse collettivo e interesse diffuso vedi, fin d'ora, CARAVITA (1982), pp. 167 s. che evidenzia la differenza tra interesse collettivo ed interesse di un corpo sociale LARICCIA (1967), pp. 13 s.

¹³ BOBBIO (1988), pp. 10-11: per l'A. <quando si parla di “rappresentanza degli interessi”, la parola “interessi” è presa non nel suo senso generico, che senza una specificazione è troppo vago per significare alcunché, ma nel senso specifico di interessi parziali o locali o corporativi o frazionali, contrapposti agli interessi generali, nazionali, collettivi, comuni ... [e] non si vuole dire affatto che la rappresentanza politica non sia anch'essa una rappresentanza di interessi>. Allo stesso modo WRIGHT (1996), pp. 22-23.

¹⁴ Cfr. BOGNETTI (1998), pp. 72-73.

¹⁵ PASQUINO (2004) (2° ed.), p. 420; LANZALACO (2002), p. 171 (il quale sottolinea come l'azione dei gruppi possa stabilizzare o destabilizzare un regime politico e, in special modo, i sistemi democratici in fase di consolidamento o di instabilità politica). Così SARTORI (1951), pp. 7 ss. per il quale il gruppo di pressione si differenzia dal gruppo di interesse perché non svolge una qualche influenza genericamente intesa, ma è quel gruppo di interesse che <ottiene un risultato per il peso che è in grado di gettare sulla bilancia>.

¹⁶ Va evidenziato che, secondo alcuni in dottrina, la parola *lobbies* starebbe a significare una organizzazione che influenza il decisore pubblico per fini legittimi, mentre l'espressione “gruppo di pressione” indicherebbe una organizzazione che esercita pressione sul decisore pubblico per interessi non legittimi: TRUPIA (1987), p. 147. Tale distinzione sembra, a nostro parere, del tutto priva di fondamento e sinceramente poco comprensibile (cfr. Rossi (1989), p. 95, nota 44).

¹⁷ FISICHELLA (1988), p. 159; ugualmente per PASQUINO (2004), p. 420, con la parola “lobbying” si intende quel processo <per mezzo del quale i rappresentanti di interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision-makers*, i desideri dei loro gruppi>.

¹⁸ L'evoluzione della parola “*lobby*” è tratta da *The Oxford Universal Dictionary*, Oxford University Press, 1973, pp. 1228 s.

scenza dei decisori pubblici (non solo politici) informazioni rilevanti su interessi particolari, al fine di influenzarne le scelte. Chi esercita tale attività è, quindi, innanzitutto un esperto, uno specialista; deve saper “trasmettere” un messaggio preciso (come richiesto dal soggetto o dai soggetti di cui “porta” l’interesse); e deve saper convincere il proprio interlocutore sulla validità dell’opzione rappresentata¹⁹.

Il lobbista non è, quindi, un corruttore; non fa pubblicità, né propaganda; il suo obiettivo è, all’opposto, fare in modo che l’interlocutore acquisisca le informazioni corrette (chiare e veritiere) per effettuare scelte libere e consapevoli; ovviamente, però, trattandosi di un portatore di interessi particolari, egli evidenzierà gli aspetti che maggiormente lo riguardano, spettando al decisore pubblico il compito di sintetizzare i diversi interessi particolari per definire una scelta a effetto generale e vincolante²⁰. In quest’ottica il lobbying non è solo <marketing istituzionale>, come pure teorizzato dalla dottrina americana: così, per Jerome Mc Carthy, alle “4P” pilastri del *marketing* aziendale –*product, price, place, promotion*– vanno aggiunte altre “3P” pilastri del *marketing* istituzionale: *people, power, public relation*²¹. Si assume, in tal modo, una visione positiva dell’attività lobbistica, in quanto funzionale all’elaborazione di una decisione a basso grado di conflittualità, assunta dopo averne valutato l’impatto sui destinatari. In questo senso taluni parlano di “funzione pubblica” dei gruppi di pressione, in quanto “facilitatori” del processo decisionale²².

Il fenomeno ha certamente aspetti patologici, anche molto gravi, e, spesso, nella percezione collettiva, specialmente in Italia, come si è detto, è legato alla commissione di illeciti penali, quali la corruzione, come se fossero due facce di una stessa medaglia²³.

Tale percezione è evidente nei dizionari di lingua italiana dove “gruppi di interessi” e “gruppi di pressione” sono definiti come <gruppi di potere in campo economico e politico> che, attraverso indicazioni occulte e sollecitazioni insistenti, tentano di influenzare la decisione generale²⁴. Si tratta, però, di gravi patologie, di situazioni che vanno tenute distinte dalla fondamentale attività di trasmissione di informazioni svolta dai gruppi di interesse; patologie, peraltro, che derivano proprio dall’assenza di regole organiche e condivise o dalla mancata attuazione delle norme adottate in ciascun ordinamento.

3.

Il quadro giuridico del fenomeno lobbistico.

Se le premesse fin qui svolte sono fondate, emerge chiaramente come la questione di fondo sia individuare il quadro giuridico che definisca la relazione tra i decisori pubblici e i gruppi di pressione al fine di evitare fenomeni patologici quali la corruzione. In un contesto così ridefinito, si pone, dunque, la necessità di adottare le opportune garanzie giuridiche affinché i gruppi di pressione possano partecipare al processo politico in modo egualitario e trasparente.

È l’assenza di parità di accesso al decisore pubblico ovvero di disposizioni che rendano trasparente la relazione lobbistica ad essere, infatti, la prima causa di corruzione: nel silenzio dell’ordinamento giuridico (o, peggio, come si vedrà, nella confusione normativa), il lobbista o l’aspirante tale rischia, per poter accedere al decisore pubblico in un contesto *s-regolato*, di dover ricorrere a strumenti anche (solo potenzialmente) illeciti pur di ottenere l’incontro sperato. Proprio per evitare questa sorta di induzione a corrompere, taluni ordinamenti hanno adottato una regolazione in positivo della relazione lobbistica.

Per esaminare tale regolamentazione è necessario, in primo luogo, verificare l’eventuale vigenza di norme che, ad esempio, impediscano ai gruppi di pressione economicamente più rilevanti di accedere con maggiore facilità al decisore pubblico, magari sfruttando rapporti di clientela o di parentela; in secondo luogo è opportuno indagare sull’esistenza di regole che impongano al decisore di assumersi pubblicamente la responsabilità delle scelte compiute

¹⁹ In tal senso MILBRATH (1965), pp. 123 s.; ugualmente CALIGIURI (2001), p.8 s. e NIZZA (1989), pp. 27 s.

²⁰ Come osserva WOLPE (1990), (pp. 9–17), il lobbista deve rispettare cinque “comandamenti”: «tell the truth, never promise more than you can deliver, know how to listen so that you can accurately understand what you are hearing, staff is there to be worked with and not circumvented, spring no surprises».

²¹ Cfr. CALVARIO e SPICCIARIELLO (2006), pp. 115 s.

²² Così THOMAS, *ult. op.cit.*, pp. 8-9.

²³ Come ricorda MATTARELLA (2007), pp. 24-25, non è un caso che il primo vero disegno di legge organico in materia di gruppi di pressione in Italia sia stato presentato in occasione dell’introduzione di misure volte a contrastare la corruzione. Sul punto diffusamente, da ultimo, ALAGNA (2018), spec. pp. 18 s.

²⁴ Cfr. Voce “interesse”, in *Il grande dizionario della Lingua italiana*, Garzanti 1994, p. 966.

secondo rigidi meccanismi di trasparenza (in inglese si direbbe *accountability*).

L'analisi comparata consente di conoscere le diverse "risposte" fornite da alcune democrazie al fenomeno lobbistico.

Le pagine che seguono saranno dedicate proprio alla sintesi delle regole giuridiche introdotte in alcuni ordinamenti democratici ricondotti, per mera facilità ricostruttiva, a 3 modelli regolamentari. Tale studio, tuttavia, non è fine a se stesso ma è orientato a comprendere la declinazione attuale della forma di governo vigente nelle varie democrazie considerate. La teoria delle forme di governo si riferisce, tradizionalmente, «al modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali»²⁵ ovvero a quell'insieme di «regole, scritte, consuetudinarie o convenzionali, che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali, posti al vertice dello Stato in posizione di pari indipendenza e sovranità» con particolare riferimento a «quelli che sono titolari di poteri di natura politica o comunque incidenti sull'attuazione dell'indirizzo politico»²⁶.

La dottrina più autorevole ha già da tempo individuato nel sistema partitico un elemento imprescindibile per comprendere le forme di governo²⁷: come scriveva Leopoldo Elia²⁸ «non è possibile, infatti, prescindere dal contesto partitico in cui si iscrivono le formule organizzate dei rapporti tra esecutivo e legislativo» specialmente in ordinamenti che riconoscono la più ampia partecipazione alla sfera pubblica come quello italiano che assegna ai partiti politici un preciso compito costituzionale (artt. 49, 72, 82 Cost.) o quello britannico (e, per certi versi, canadese) fondato sul *party government*. Con la crisi dei partiti politici e l'emergere dei gruppi di pressione quali collettori delle istanze sociali e mediatori presso i decisori pubblici, si pone con forza il problema di ripensare la nozione della forma di governo anche alla luce della regolamentazione del fenomeno lobbistico atteso che, come un tempo i partiti, ora sono le lobbies a determinare l'indirizzo politico di un governo.

Tale analisi, seppur sommaria, sarà condotta richiamando talune soluzioni giuridiche individuate dai diversi ordinamenti per disciplinare il fenomeno lobbistico. Per fare ciò saranno analizzati diversi "formanti" ovvero quell'insieme di regole di diritto che sono proprie di un certo fenomeno giuridico²⁹ nell'ordinamento considerato e nel tempo presente. L'indagine sarà condotta con la precisa consapevolezza che «compito del comparatista è quello di ricercare non soltanto regole e funzioni, ma, soprattutto, quello di analizzare i contesti in cui tali regole operano e quali problemi ne scaturiscono»³⁰. Non si vuole, tuttavia, proporre una nuova classificazione delle forme di governo che, come noto, nel diritto costituzionale «sono sempre meno "normative" o sempre più "allusive"»³¹. Viceversa si intende indagare quei «tratti approssimativamente ricorrenti» in alcuni ordinamenti (Italia, Canada, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Australia, Israele, Francia, Spagna, Austria, Messico, Perù, Argentina, Costa Rica, e Unione Europea) con la consapevolezza che «le forme ideal-tipiche di Stato e di governo, costruite dalla comparazione giuridica, non sono mezzi di mera classificazione estrinseca, a fini solo mnemonici o a fini analoghi, dei vari ordinamenti politico-giuridici esaminati. Esse sono, innanzitutto, strumenti euristici utilissimi per penetrare dentro l'anima effettiva di quegli ordinamenti»³².

Sul piano metodologico, dunque, deve osservarsi come l'insieme delle norme relative ai gruppi di pressione e alla loro relazione con i decisori politici, pur non essendo fattore caratterizzante la struttura della forma di governo, è elemento condizionante il suo concreto funzionamento. Tale fattore "esterno" alla struttura dei rapporti tra gli organi costituzionali, sarà utile, a nostro avviso, per individuare dei *sotto-tipi* nell'ambito delle forme di governo connesse alle diverse modalità di regolamentazione dei gruppi di pressione tradizionalmente individuate dalla dottrina in forme di governo parlamentari, presidenziali e semi-presidenziali.

²⁵Il presente saggio prende spunto dalla relazione svolta al convegno organizzato dall'Università degli Studi di Milano il 29 gennaio 2015 sul tema "Democrazia, lobbying e processi decisionali".

MORTATI (1973), p. 3.

²⁶VOLPI (2013). Ugualmente LANCHESTER (1990), pp. 146 s. e pp. 203 s. e DI GIOVINE (2009), p. 705. Fin da ora si veda AMATO e CLEMENTI (2012).

²⁷Cfr. MORTATI (1998), spec. pp. 59 s.

²⁸ELIA (1970), ora anche in *Id.* (2013), pp. 161 s.

²⁹Cfr. SACCO (1991), pp. 1-134 e pp. 343-401

³⁰SCARCIGLIA (2006), p. 48. Recentemente vedi FROSINI (2015), pp. 63 s.

³¹LOMBARDI (1997), p. XI.

³²BOGNETTI (1994), p. 171.

La regolamentazione-trasparenza.

4.

Il primo modello di regolamentazione del fenomeno lobbistico può essere definito *regolamentazione-trasparenza* e caratterizza gli ordinamenti di Canada, Gran Bretagna, Francia, Israele e dell'Australia.

In tali ordinamenti sono state adottate norme finalizzate a garantire la trasparenza del processo decisionale anche attraverso la previsione di un albo pubblico cui i lobbisti sono tenuti ad iscriversi, e la pubblicazione degli interessi rappresentati più o meno direttamente dai decisori pubblici.

Esaminando, seppur sommariamente (rinviando ad altre sedi una disamina più puntuale³³), in un'ottica comparata gli ordinamenti citati, è così possibile individuare alcuni elementi comuni che caratterizzano tale modello.

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

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

Identico meccanismo lo ritroviamo, da diversi anni, in Israele, in Australia e in Canada dove, fin dal 1989, con il *Lobbyists Registration Act (LRA)*, vi è l'obbligo per i lobbisti di iscriversi in un Albo pubblico indicando tutti i propri dati, la finalità della propria azione, le fonti di finanziamento e di redigere una relazione annuale sull'attività svolta³⁴.

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

In secondo luogo, per ciò che concerne i decisori pubblici, in questi ordinamenti sono state introdotte norme che impongono anche a costoro di indicare, puntualmente e periodicamente, non soltanto i redditi da loro percepiti a qualsiasi titolo, ma ogni interesse, anche culturale o sociale, di cui sono comunque portatori.

Emblematico al riguardo è l'ordinamento britannico. Dal 1996 i *Codes of Conduct* della Camera dei Comuni e, dal 2009, l'equivalente per i *Lords*, la cui applicazione è assicurata dal *Parliamentary Commissioner for Standards*, riprendendo le regole di comportamento vigen-

³³ PETRILLO (2019), (in corso di stampa)

³⁴ PETRILLO (2012), pp. 91 s.

ti a Westminster fin dal 1830, ha istituito 4 registri pubblici: il registro degli interessi dei parlamentari; il registro degli interessi degli assistenti e dei collaboratori dei parlamentari; il registro degli interessi dei giornalisti parlamentari; il registro degli interessi degli «intergruppi parlamentari» (*all-party groups*).

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

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

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

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

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

In base alle regole sancite dal *Code of Conduct* australiano per i decisori pubblici vi è l'obbligo di indicare gli interessi di cui sono portatori a qualsiasi titolo, gli incontri avuti con i lobbisti, gli eventuali doni ricevuti, dovendo inoltre denunciare ad una specifica Autorità di controllo ogni violazione del Codice. Per i lobbisti il decreto prevede l'obbligo di iscriversi in un registro pubblico, fornendo tutte le informazioni utili per la loro identificazione e l'identificazione degli interessi da loro rappresentati; chiarire, in occasione del primo contatto con un rappresentante del Governo, chi sono, se sono o meno iscritti al Registro e specificare il nome dei loro clienti e la natura degli interessi che rappresentano; tenere strettamente separati dai loro doveri come lobbisti qualsiasi coinvolgimento personale nei confronti di una parte politica; non presentare richieste fuorvianti, esagerate o stravaganti o comunque non rappresentare scorrettamente la natura o le motivazioni dell'incontro voluto con le parti politiche³⁵.

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

Gli ordinamenti che hanno introdotto una regolamentazione-trasparente del fenomeno lobbistico si pongono, quindi, l'obiettivo di rendere conoscibile ogni fase del processo decisio-

³⁵ Cook *et al.* (2009), pp. 123 s.

nale, consentendo a chiunque, spesso con un semplice click su un sito *web*, di comprendere i motivi dell'azione posta in essere dal decisore pubblico e i vari interlocutori di quest'ultimo. Le norme introdotte non impongono al decisore di confrontarsi con gli *stakeholders* ma dispongono che quando ciò accade ne venga data la massima pubblicità così da consentire a tutti di esserne informati.

La regolamentazione-partecipazione.

5.

Il secondo modello normativo del fenomeno lobbistico lo definiamo *regolamentazione-partecipazione* e lo ritroviamo negli ordinamenti degli Stati Uniti d'America, dell'Austria, della Germania e, per certi versi, dell'Unione Europea³⁶. In tali contesti, l'ordinamento considera, come nel precedente modello, la trasparenza del processo decisionale un elemento indefettibile, ma, in aggiunta, si pone l'obiettivo di rendere i portatori di interessi particolari partecipi del processo decisionale. In altri termini, negli ordinamenti che regolamentano il fenomeno lobbistico secondo la regolamentazione-partecipazione vi è un vero e proprio diritto dei lobbisti a partecipare al processo decisionale cui corrisponde il dovere da parte dei decisori di coinvolgere tali soggetti: l'elemento, quindi, aggiuntivo rispetto al precedente modello sta nella previsione di tale diritto, che impone al decisore pubblico il coinvolgimento degli *stakeholders* pur nel rispetto della massima trasparenza.

Il diretto coinvolgimento delle *lobby* nel processo decisionale degli Stati Uniti d'America, ad esempio, trova il suo fondamento nella stessa Costituzione³⁷, dove il Primo Emendamento riconosce «*the right to petition*» ovvero il diritto di ciascun cittadino a svolgere attività di pressione verso i decisori pubblici di ogni livello di governo. Ogni tentativo di limitare tale diritto è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Suprema: così fin dalle prime sentenze *United States v. Rumely*, 345 U.S., 41 (1953) e *United States vs. Harriss*, 347 U.S., 612 (1954), per arrivare alla più recente *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010) del 22 gennaio 2010³⁸.

La conseguenza immediata di tale principio è stata, da un lato, la previsione nei regolamenti del Congresso del coinvolgimento dei gruppi di pressione fin dalla fase istruttoria dei provvedimenti, mediante specifiche *hearings* (che sarebbe decisamente sbagliato tradurre come «audizioni» all'italiana, svolgendosi in base a regole meno improntate alla discrezionalità del decisore di turno), e, dall'altro, la normativa «partecipata» sul finanziamento privato della politica. Senza volere, in questa sede, svolgere una disamina specifica del tema, basti considerare che lo strumento principale negli USA per finanziare la politica è il PAC ovvero il *Political Action Committee*. In sostanza, gruppi di cittadini e/o aziende e società private raccolgono fondi al fine di sostenere un certo interesse, costituendo un apposito PAC. Ad esempio, vi possono essere PAC per supportare l'ampliamento della spesa militare, o per vietare l'aborto in tutto il paese, o in favore di normative restrittive sull'uso delle armi. Gli organizzatori del PAC hanno un certo periodo di tempo per raccogliere soldi a proprio favore; concluso questo periodo, comunicano alla *Federal Electoral Commission* (FEC), l'autorità indipendente chiamata a vigilare sulla politica, a quanto ammontano le risorse economiche raccolte e le «offrono» a tutti i decisori politici. Colui o coloro che accettano di sostenere quell'interesse, inserendolo tra i propri impegni di parlamentare o di governatore o di presidente, ottengono il finanziamento raccolto dal PAC. Ciò avviene in modo assolutamente trasparente: qualsiasi cittadino può collegarsi al sito web della FEC e visionare i PAC, gli interessi che rappresentano, le risorse che hanno raccolto, e i decisori pubblici che hanno accettato di fruire di quelle risorse economiche. Come appare evidente, negli USA i PACs sono così divenuti lo strumento attraverso il quale i gruppi di pressione determinano l'indirizzo politico fin dal momento elettorale.

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

Per certi versi ritroviamo una medesima logica partecipativa nel contesto dell'Unione Eu-

³⁶ Critica al riguardo SASSI (2012a), pp. 88 s.

³⁷ MORTATI (1973), p. 337; AMATO (2006), p. 49.

³⁸ DI MARIA (2013), pp. 37 s.; DE CARIA (2017), pp. 39 s. e pp. 48 s.

ropea laddove i Trattati espressamente prevedono il coinvolgimento dei portatori di interessi in ogni fase del procedimento istruttorio sia presso il Parlamento che presso la Commissione. Tra i principi fondanti l'Unione Europea, specialmente dopo il Trattato di Lisbona, vi è, infatti, quello della partecipazione aperta e trasparente da parte dei singoli cittadini e degli interessi organizzati ai processi decisionali. L'art. 11 del Trattato sull'Unione (TUE) esprime chiaramente tale principio, laddove si riconosce il diritto di cittadini e associazioni rappresentative di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni con i decisori europei. È compito di questi ultimi, dispone il paragrafo 2 dell'articolo 11, mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; spetta, inoltre, alla Commissione, «al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione», procedere ad ampie e costanti consultazioni delle parti interessate. L'articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), riprendendo l'articolo 255 del Trattato sulla Comunità europea, precisa ulteriormente che trasparenza e dialogo continuo e costante con cittadini e associazioni sono obblighi non solo della Commissione ma di tutti gli organi e gli organismi dell'Unione che devono «promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile». Con una base giuridica così chiara, la Commissione europea ha, da tempo, introdotto numerosi meccanismi di partecipazione sia nella fase precedente l'approvazione di una norma, sia nella fase di implementazione della stessa, che nella fase di verifica successiva dell'impatto della regolamentazione³⁹.

L'obbligo di coinvolgimento degli *stakeholders* nei processi decisionali si coniuga con i medesimi obblighi di trasparenza previsti nel precedente modello: negli USA con a livello di Unione Europea vi è per i decisori pubblici l'obbligo di dichiarare pubblicamente gli interessi, anche non economici, di cui sono portatori, e vi è l'obbligo per i lobbisti, seppur con sfumature diverse, di iscriversi in un registro pubblico dichiarando gli interessi rappresentati. Al tempo stesso vige l'obbligo per i decisori pubblici di tenere un'agenda degli incontri avuti con gli *stakeholders* in modo da consentire a chiunque di conoscere la relazione lobbistica. Nello specifico, a livello di Unione Europea, dal 1° novembre 2014 la Commissione ha introdotto l'obbligo per i decisori pubblici di rendere pubblico il registro degli incontri avuti con i lobbisti (cfr. decisione della Commissione Europea C(2014)9048 e C(2014)9051). Ugualmente in Austria la legge federale del 2012, in vigore dal 1° gennaio 2013, *Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes* ha introdotto meccanismi di assoluta trasparenza per i decisori pubblici come per i lobbisti, secondo il modello statunitense.

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

In questi ordinamenti, dunque, il luogo della decisione è una stanza con le pareti di vetro in cui, però, a differenza del precedente modello, i portatori di interesse hanno diritto di entrare e di sedere al tavolo della decisione imponendo al decisore pubblico di confrontarsi con tutti gli interessi in gioco e, al termine del processo, di assumere una decisione assumendosene la responsabilità.

La regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico.

6.

Accanto a questi due modelli, vi è una terza modalità di regolamentazione del fenomeno lobbistico che può essere definita come *regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico*. Tale modello⁴⁰ è formulato sulla base del caso italiano ma caratterizza anche gli ordinamenti del Perù, dell'Argentina, del Messico e della Spagna.

Con riferimento all'esperienza italiana e spagnola il modello presenta tre caratteristiche: 1) l'assenza di una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico; 2) la vigenza nel *corpus* normativo di diverse disposizioni che, pur se non espressamente votate alla disciplina di tale fenomeno, prevedono tuttavia obblighi di trasparenza per i lobbisti e per i decisori pubblici e,

³⁹ FEROLI (2012), pp. 91 s.; SASSI (2012b), pp. 111 s.; PETRILLO (2013), pp. 75 s.

⁴⁰ Inteso non certo "come qualsiasi cosa fatta, o proposta, o assunta per servire come esemplare da riprodurre, da imitare, da tener presente per conformare ad esso altre cose" bensì come "rappresentazione di un insieme di fenomeni ottenuta mediante un insieme (concreto o immaginario) di enti che, pur essendo di natura diversa, presentano proprietà analoghe ai fenomeni stessi" (Dizionario di Lingua Italiana Treccani, 2018, voce "modello").

in taluni casi, veri e propri diritti di partecipazione al processo decisionale per i lobbisti; 3) la disapplicazione di tali norme da parte delle stesse autorità che le hanno introdotte.

Quest'ultimo aspetto connota anche gli altri ordinamenti sopra citati: così, a titolo di esempio, e non essendo questa la sede per una disamina puntuale di tutte le normative considerate⁴¹, si possono citare il caso peruviano e quello argentino.

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

Come la dottrina ha evidenziato⁴², a distanza di dieci anni dalla promulgazione della legge, buona parte della stessa è rimasta lettera morta. Dal 2004 al 2015 ci sono state solo venticinque registrazioni di lobbisti. Tra questi venticinque, solo uno ha aggiornato le informazioni ogni sei mesi. Nessun decisore pubblico ha informato dei contatti effettuati da gruppi di pressione e molti si rifiutano di firmare il registro del lobbista, evitando così di confermare l'avvenuto incontro. Il motivo di questo fallimento va rinvenuto, a giudizio di alcuni, nella complessità della legislazione: la volontà di regolamentare ogni singolo aspetto della vita pubblica, e l'introduzione di obblighi ampi e rilevanti di trasparenza per il decisore, sono considerati la causa principale della mancata attuazione della legge⁴³.

Esito simile ha avuto la (parziale) regolamentazione argentina. Nel 1999 il Presidente della Repubblica dell'Argentina, Fernando de la Rúa Bruno, per contrastare numerosi fenomeni di corruzione, istituì un'Autorità nazionale anticorruzione. Due anni dopo, i numerosi scandali di corruzione che coinvolsero diversi senatori hanno posto con forza la necessità di una regolamentazione del fenomeno lobbistico. Nel dicembre 2003, dopo diversi incontri pubblici e un partecipato dibattito pubblico, il successivo presidente Néstor Kirchner emanò il decreto n. 1172/2003 al fine di migliorare la qualità della democrazia e delle sue istituzioni, imponendo ulteriori norme di trasparenza in capo ai decisori pubblici e prevedendo un costante confronto tra questi e i portatori di interessi particolari. Tali norme, tuttavia, come le precedenti, dirette a disciplinare il *lobbying* nei confronti dell'esecutivo, non hanno avuto alcuna concreta attuazione⁴⁴.

Tornando ai casi italiano e spagnolo, viceversa, rileva l'assenza di una normativa specifica sul *lobbying* ed un approccio esclusivamente difensivo verso tale fenomeno.

Il legislatore italiano, infatti, anziché regolare l'attività di *lobbying* quale espressione del pluralismo sociale, è intervenuto per punire l'influenza illecita (salvo dimenticarsi di definire in cosa consista quella lecita) e per introdurre, nei piani nazionali anticorruzione, specifiche disposizioni sul *lobbying*.

Con riferimento al primo profilo – lo si accenna appena – rileva l'introduzione, nel Codice Penale, di un reato, quello di «traffico di influenze illecite» volto a colpire un comportamento indefinito⁴⁵. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 346-*bis* del Codice Penale, introdotto dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»,⁴⁶ secondo cui chiunque, al di fuori dei casi della corruzione e della concussione, «sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale»⁴⁷. Si tratta di una previsione normativa che, nell'assenza di una regolamentazione positiva del fenomeno lobbistico, fatica ad essere applicata e, laddove applicata, suscita molteplici perplessità sotto il profilo della le-

⁴¹ PETRILLO (2014), pp. 421-461.

⁴² ESPINOSA SALDANA-BARRERA (2009), pp. 265 s.; PIZZOLO (2012), pp. 168-169.

⁴³ CALDAS e PEREIRA (2007), p. 26 s.; SAUL (2017).

⁴⁴ GONI e BELTRAMINO (2001), pp. 157 s.

⁴⁵ LUCIBELLO (2013), pp. 274 s. e pp. 291 s.; CINGARI (2015), pp. 479 s.; MONGILLO (2012).

⁴⁶ In generale cfr. GATTA e DOLCINI (2017).

⁴⁷ ANDREAZZA (2013), pp. 91 s.; SCAROINA (2016), pp. 811 s.; SEVERINO (2013), pp. 10 s.; VENEZIANI (2016), pp. 1293 s.; RIZZO (2017), pp. 166 s.; BONINI (2012), pp. 2694 s.; DOLCINI e VIGANÒ (2012), pp. 232 s.; GIOIA (2013), pp. 283 s.; MAIELLO (2013), pp. 419 s.; CINGARI (2017), pp. 176 s.

gittimità costituzionale⁴⁸.

Con riferimento al secondo punto, a riprova del fatto che per il Legislatore il lobbying sia un fenomeno intimamente connesso alla corruzione, si consideri l'aggiornamento al Piano nazionale anticorruzione licenziato dall'ANAC nel 2015 laddove si invitano le amministrazioni pubbliche a considerare, come fattori connessi al rischio-corruttivo, «le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni»⁴⁹. Nell'assenza di una disciplina organica del lobbying, non risulta che vi siano amministrazioni che abbiano dato seguito a questa previsione salvo il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali che, nel 2012, ha istituito un registro dei portatori di interesse cui sono tenuti ad iscriversi coloro che intendono intervenire nel processo decisionale di competenza di quella Amministrazione⁵⁰ e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che, nell'agosto 2018, ha istituito un'agenda pubblica degli incontri con i portatori di interessi particolari.

In questo contesto non mancano numerose disposizioni, previste da diverse fonti del diritto, che introducono obblighi di trasparenza o diritti di partecipazione per lobbisti e decisori pubblici; si tratta, tuttavia, di disposizioni che, esattamente come nel contesto sudamericano, sono disapplicate dalle stesse istituzioni che le hanno introdotte.

Si pensi, ad esempio, all'articolo 79 del Regolamento della Camera dei Deputati italiana laddove prevede l'apertura dell'istruttoria legislativa anche a portatori di interessi particolari, mediante audizioni o indagini conoscitive o anche attraverso il deposito di documenti e *position paper*: peccato che poi tali audizioni si svolgano spesso a porte chiuse, senza resocontazione, e con soggetti scelti con modalità oscure, puramente discrezionali, rispondendo a pure logiche di spartizione politica così svuotando di ogni utilità l'istruttoria legislativa "aperta" rinsaldando, esclusivamente, rapporti di "clientela" e "parentela" tra lobbisti e decisori pubblici.

Oppure si può fare riferimento a quel complesso di norme che hanno introdotto l'obbligo per il governo di elaborare l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) per accompagnare i disegni di legge d'iniziativa governativa. Per elaborare l'AIR il governo deve procedere a consultare i portatori di interessi particolari dando conto di quali soggetti ha ascoltato, quali posizioni sono emerse e perché, in conclusione, ha optato per l'opzione finale, contenuta nella norma presentata. È sufficiente una veloce disamina dei siti istituzionali di governo e Parlamento per rendersi conto che queste disposizioni sono il più delle volte disattese e che l'accesso ai decisori pubblici, lungi dall'essere regolato in modo uniforme e trasparente, dipende quasi esclusivamente da rapporti di «forza» politica, elettorale ed economico⁵¹.

Ugualmente si pensi all'applicazione che è stata data, per molti anni, alla legge 5 luglio 1982, n. 441 che impone a tutti i decisori politici, di ogni livello di governo, di rendere pubblici i compensi percepiti a qualsiasi titolo, nonché ogni altro interesse economico di cui si è portatori. Per diverso tempo tale legge è stata correttamente applicata da Regioni, Province e Comuni ma non dai membri del Parlamento che, fino al 2013, si sono sempre rifiutati di rendere pubblici tali dati economici (limitandosi a pubblicare le mere dichiarazioni dei redditi) per (assurdi ed infondati) motivi di privacy. Ancora oggi, ad aprile 2015, per deputati e senatori è previsto il mero obbligo di consegnare tali informazioni ai rispettivi Servizi Prerogative e Immunità delle due Assemblee ma per renderle pubbliche è espressamente richiesto il consenso del dichiarante, di fatto così aggirando le finalità stesse della norma⁵².

A conferma di un contesto regolato in modo causale, frammentato, episodico e, in definitiva, del tutto inutile, si possono citare ulteriori due esempi. In primo luogo, si pensi a quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) secondo cui «le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare tutti i contributi ricevuti da portatori di interesse in relazione a lavori pubblici, forniture e servizi sia in fase di programmazione che nelle fasi di progettazione ed esecuzione» con acclusi i verbali delle riunioni svolte con tali soggetti⁵³. Tale previsione, ispirata al modello regolatorio della trasparenza, non ha ovviamente avuto alcuna attuazione, non essendo stato definito cosa debba intendersi per «portatore di interesse» ed essendo invece prevista dal Codice penale, come si è accennato, la fattispecie di traffico di influenze illecite che, per i termini vaghi in cui è

⁴⁸ PETRILLO e HONORATI (2016); ROMANO (2015), pp. 131 s.; MONGILLO (2016), pp. 89 s.

⁴⁹ MERLONI (2013), pp. 4 s.; IDEM, (2016);

⁵⁰ PETRILLO (2010), pp. 241 s.

⁵¹ MOSCO (2013), pp. 351 s.; LUPO (2013), pp. 421-436; MATTARELLA (2012).

⁵² CLARICH e MATTARELLA (2013), pp. 59 s.; DONNO (2014), pp. 513 s.

⁵³ CARLONI (2017), pp. 371 s. e pp. 381 s.; IDEM (2014), pp. 132 s.

formulata e per le sue possibili implicazioni, intimorisce qualsiasi decisore pubblico.

Situazione simile si registra in Spagna dove manca una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico sebbene vivace sia il dibattito che coinvolge dottrina e opinione pubblica sulla necessità di definire regole che impongano la trasparenza e la conoscibilità del processo decisionale. A tal fine, in Spagna il Parlamento ha approvato, su iniziativa del governo, la *Ley de Transparencia* (legge 9 dicembre 2013, n. 19) finalizzata a consentire l'accesso da parte di chiunque ad informazioni fondamentali connesse ai processi decisionali pubblici. Peccato che nell'approvarla ci si sia dimenticati, forse, che una tale norma era già vigente nell'ordinamento ma del tutto disapplicata perché priva di sanzioni⁵⁴.

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

In questi ordinamenti, il rapporto tra gli organi costituzionali e le componenti del sistema politica che ne influenzano il potere è avvolto da un velo impenetrabile di oscurità: il luogo della decisione, lungi dall'aver pareti di vetro, ricorda una *brasserie* ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore, dove, pur entrando, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti.

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

Regolamentazione del lobbying e forma di governo.

7.

Da questo quadro ricostruttivo emerge come i gruppi di pressione influenzino l'indirizzo politico di un governo democratico al pari dei partiti politici. Dottrina ben più autorevole ha evidenziato come vi sia un «nesso funzionale dei partiti con la dinamica della forma di governo»⁵⁵, in quanto le norme sulla forma di governo degli ordinamenti democratici sono, generalmente, «a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo»⁵⁶.

Sviluppando tali premesse, sono state classificate, di conseguenza, dalla medesima dottrina diverse forme di governo: governo parlamentare a bipartitismo rigido; governo parlamentare a multipartitismo temperato; governo parlamentare a multipartitismo esasperato; governo presidenziale; governo a componenti presidenziali e parlamentari; governo direttoriale, a seconda anche del ruolo assunto dal partito politico nella definizione dell'indirizzo politico. Pur non essendo questa la sede per ribadire quanto già evidenziato in altri contesti, non può non ignorarsi come, con la crisi dei partiti politici e l'emergere (prorompente e, a volte, prepotente) dei gruppi di pressione, sia necessario avviare una riflessione sul nesso tra questi ultimi e le forme di governo.

La crisi dello “Stato dei partiti”, come si è accennato all'inizio del presente articolo, ha

⁵⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ e DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN (2014), pp. 353 s.

⁵⁵ CRISAFULLI (1969), p. 136.

⁵⁶ ELIA (2006), pp. 174.

posto la necessità di riflettere, tra le tante questioni, su «cosa sia possibile mettere al posto di questi partiti, che oggi si vanno sfaldando, al fine di garantire la presenza di una nuova struttura portante della democrazia»⁵⁷. Il vuoto lasciato, appunto, dai partiti tradizionali quali mediatori delle istanze sociali, sembra essere ora assunto dai gruppi di pressione: si tratta di un fenomeno connesso all'evoluzione del rapporto tra istituzioni e cittadini ma che non produce una riduzione degli spazi di democrazia a condizione che tale nuova mediazione, come abbiamo ampiamente detto, avvenga in modo trasparente e regolamentato.

Le conseguenze di questi mutamenti sul funzionamento della forma di governo sono diversi: se il ragionamento precedente è fondato, infatti, «non è più il sistema dei partiti che, almeno in assoluta prevalenza, determina in concreto il rendimento delle regole giuridico-formali che compongono quella forma [di governo], ma il complesso delle azioni e reazioni di soggetti sociali assai diversi, la cui funzione sistemica non è quella di mediare fra interessi privati e interesse pubblico, ma di essere direttamente portatori degli interessi privati nella sfera pubblica, senza alcuna mediazione specificatamente “politico-partitica”»⁵⁸.

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

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

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

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

Queste considerazioni “calate” sul versante della forma di governo ci conducono a far corrispondere ai 3 modelli di regolamentazione del fenomeno lobbistico prima descritti, 3 diverse *sotto-tipi* delle forme di governo: così, laddove il rapporto lobby/decisore pubblico è definito secondo lo schema della regolamentazione-trasparenza, la forma di governo parlamentare, presidenziale, semi-presidenziale (qualunque essa sia) potrà essere declinata “ad interessi trasparenti”; ove il rapporto è definito secondo lo schema della regolamentazione-partecipazione, la forma di governo potrà essere qualificata “a interessi garantiti”; ed in ultimo alla regolamentazione-strisciante corrisponderà una forma di governo “a interessi oscuri”.

Tale riflessione, lo si ribadisce, non è certo finalizzata a ridefinire le categorie elaborate dalla dottrina in relazioni alle forme di governo, quanto piuttosto a evidenziarne una caratteristica che non solo non può più essere ignorata ma, a nostro avviso, ne influenza l'andamento, incidendo sul rapporto stesso tra i diversi organi costituzionali. I *sotto-tipi*, dunque,

⁵⁷ CHELI (1994), p. 401.

⁵⁸ LUCIANI (2001), p. 564.

lungi dall'assumere un carattere prescrittivo della forma di governo, assolvono ad una funzione descrittiva; non devono, dunque, essere visti "come una camicia di forza in grado di ingabbiare la realtà in formule precostituite"⁵⁹ ma come guida per comprendere come concretamente si forma l'indirizzo politico di un governo e, dunque, in ultimo, come si sviluppa il processo decisionale nelle democrazie contemporanee.

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

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

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

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

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

In terzo luogo, le forme di governo "a interessi oscuri" sono quelle forme di governo dove

⁵⁹ VOLPI (2007), p. 155.

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

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

Bibliografia

- ALAGNA, ROCCO (2018): *Lobbying e diritto penale*, (Torino, Giappichelli), pp. 18 s.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, Isabel e DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico (2014): “Los lobbies en el marco de la Union Europea: una reflexion a proposito de su regulacion en Espana”, *Teoria y Realida Constitucional*, 33, pp. 353 s.
- AMATO, Giuliano (2006): *Forme di Stato e forme di governo*, (Bologna, Il Mulino), pp. 59-60
- AMATO, Giuliano e CLEMENTI, Francesco (2012): “Forme di Stato e di governo”, (Bologna, Il Mulino)
- ANDREAZZA, Gastone (2013): “Il traffico di influenze”, in CINGARI, Francesco (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto*, (Firenze, University Press), pp. 91 s.
- BOBBIO, Norberto (1988): “Rappresentanza e interessi”, in PASQUINO, Gianfranco (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, (Roma/Bari, Laterza), p. 10
- BOGNETTI, Giovanni (1994): *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, (Torino, Giappichelli), p. 171.
- BOGNETTI, Giovanni (1998): *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, (Milano Giuffrè), pp. 72-73
- BONINI, Sergio (2012): “Traffico di influenze illecite”, *Giurisprudenza italiana*, 12, pp. 2694 s.
- CALIGIURI, Mario (2001): *Le lobbies: queste sconosciute*, (Rubbettino), pp. 8 s.,
- CALVARIO, Emanuele e SPICCIARIELLO, Franco (2006): “Introduzione alle Relazioni Istituzionali. La cassetta degli attrezzi del lobbista: nuovi profili nuove competenze”, (Roma,

Luis University Press), pp. 115 s.

CARAVITA, Beniamino (1982): "Interessi diffusi e collettivi", *Diritto e società*, 2, pp. 167 s.

CARLONI, Enrico (2014): *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, (Rimini, Maggioli editore), pp. 132 s.

CARLONI, Enrico (2017): "Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, pp. 371 s. e pp. 381 s.

CHELI, Enzo (1994): "Riflessi della transizione della forma di governo", *Quaderni costituzionali*, 3, p. 401

CINGARI, Francesco (2015): "Sul traffico di influenze illecite", *Diritto penale e processo*, 4, pp. 479 s.

CINGARI, Francesco (2017): "Sulla responsabilità penale del parlamentare: tra corruzione e influenze illecite", *Cassazione penale*, 1, pp. 176 s.

CLARICH, Marcello e MATTARELLA, Bernardo Giorgio (2013): "La prevenzione della corruzione", in MATTARELLA, Bernardo Giorgio e PELISSERO, Marco, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, (Torino, Giappichelli), pp. 59 s.

CRISAFULLI, Vezio (1969): "I partiti nella Costituzione italiana", in AA. VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, (Firenze, Vallecchi) p. 136

DE CARIA, Riccardo (2017): *"Le mani sulla legge": il lobbying tra free speech e democrazia*, (Milano, Ledizioni), pp. 39 ss. e pp. 48 s.

DE DONNO, Barbara (2014): "Cenni introduttivi sul tema della corruzione e della responsabilità penale delle società nel diritto comparato", in DEL VECCHIO, Barbara, SEVERINO, Paola (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, (Cedam), pp. 513 s.

DE VERGOTTINI, Giuseppe (2007): *Diritto costituzionale comparato*, (Padova, Cedam), p. 339.

DI GIOVINE, Alfonso (2009): "Le forme di governo", in CARROZZA, Paolo, DI GIOVINE, Alfonso, FERRARI, Giuseppe (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, (Bari/Roma, Laterza), p. 705

DI MARIA, Roberto (2013): *Rappresentanza politica e Lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, (Milano, Franco Angeli), pp. 37 s.

DOLCINI, Emilio e VIGANÒ, Francesco (2012): "Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione", *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 1, pp. 232 s.

ELIA, Leopoldo (2006): "Forme di Stato e forme di governo", in CASSESE, Sabino (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, (Milano, Giuffrè), p. 174

ELIA, Leopoldo (2013): "Governo (forme di)", *Enciclopedia del diritto*, XIX, (Milano, Giuffrè), 1970, ora anche in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni* (a cura di OLIVETTI, Marco), (Bologna, Il Mulino), pp. 161 s.

ESPINOSA SALDANA-BARRERA, Eloy (2009): "El derecho de informacion en el Perú", in AA.VV., *El derecho de acceso a la informacion publica en Iberoamerica*, (Arequipa, Editorial Adrus), pp. 265 s.

ESPOSITO, Carlo (1999): "I partiti politici nello Stato democratico (1958)", *Id.*, *Scritti giuridici scelti*, II. *Teoria generale dello Stato e diritto costituzionale prerepubblicano*, (Napoli, Jovene), p. 201

- FERIOLI, Elena (2012): "L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione Europea", in *Percorsi costituzionali*, 3, pp. 111 s.
- FISICHELLA, Domenico (1988): *Lineamenti di Scienza politica*, (Roma, Nis), p. 159
- FROSINI, Tommaso Edoardo (2015): "Legislazione e comparazione", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, pp. 63 s.
- GATTA, Gian Luigi e DOLCINI, Emilio (2017): "Codice penale e norme complementari", III ed., (Milano, Giuffrè)
- GIOIA, Marco (2013): "Il delitto di traffico di influenze illecite: una fattispecie tecnicamente sbagliata", *Critica del diritto*, 3, pp. 283 s.
- GONI, Santos e BELTRAMINO, Pablo (2001): "El lobby argentino", *Archivos del Presente*, Fundacion Foro del Sur, 25, 7, p. 157 ss.
- LA PALOMBARA, Joseph (1967): *Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia*, (Milano, Edizioni di Comunità)
- LANCHESTER, Fulco (1990): *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffraggio. Nuovi saggi sulle votazioni*, (Roma, Bulzoni) pp. 146 s. e pp. 203 s.
- LANZALACO, Luca (1951): "Gruppi di pressione", in CAPANO, Giliberto, GIULIANI, Marco, *Dizionario di politiche pubbliche*, (Carocci) 2002
- LARICCIA S. (1967): *La rappresentanza degli interessi religiosi*, (Milano, Giuffrè), pp. 13 s.
- LOMBARDI, Giorgio (1997): "Prefazione", in PEGORARO, Lucio, RINELLA Angelo (a cura di), *Semipresidenzialismi*, (Milano, Cedam), p. XI
- LUCIANI, Massimo (2001): "Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato", ZANON, Nicolò, BIONDI, Francesca (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, (Milano, Giuffrè), p. 564
- LUCIBELLO, Pier Matteo (2013): "Il delitto di traffico di influenze illecite", in D'AVIRRO, Antonio (a cura di), *I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione*, (Milano, Giuffrè), pp. 274 s. e pp. 291 s.
- LUPO, Nicola (2013): "La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole", *Analisi giuridica dell'Economia*, Il Mulino, 2, pp. 421-436
- MAIELO, Vincenzo "Il delitto di traffico di influenze indebite", in MATTARELLA, Bernardo Giorgio e PELISSERO, Marco (a cura di) (2013): *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, (Torino, Giappichelli), p. 419 s.
- MATTARELLA, Bernardo Giorgio (2007): *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, (Bologna, il Mulino)
- MATTINA, Liborio (2010): *I gruppi di interesse*, (Bologna, Il Mulino)
- MERLONI, Francesco (2013): "I piani anticorruzione e i codici di comportamento", *Diritto penale e processuale*, 8, pp. 4 s.
- MERLONI, Francesco (2016): *Istituzioni di diritto amministrativo*, (Torino, Giappichelli)
- MILBRATH, Lester (1965): "Lobbying as a Communication Process", in LERBINGER, Otto, SULLIVAN, Albert (a cura di), *Information, Influence, Communication*, (London, Basic Book),

pp. 123 s.

MONGILLO, Vincenzo (2012): *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, (Napoli, ESI)

MONGILLO, Vincenzo (2016): "Profili penali della rappresentanza di interessi: il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano", *Percorsi costituzionali*, 1-2, pp. 89 s.

MORLINO, Leonardo (2008): *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, (Bologna, Il Mulino), passim.

MORTATI, Costantino (1973): *Le forme di governo. Lezioni*, (Padova, Cedam) p. 3

MORTATI, Costantino (1998): *La Costituzione in senso materiale* (1940), rist. a cura di G. Zagrebelsky, (Milano, Giuffrè), pp. 59 s.

MOSCO, Gian Domenico (2013): "La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa", *Analisi giuridica dell'economia*, Il Mulino, 2, pp. 351 s.

NIZZA, Paolo (1989): "Il lobbying", *Rassegna parlamentare*, 1-2, pp. 27 s.

ORNAGHI, Lorenzo (1974): *Introduzione*, in *Id.* (a cura di), *Il concetto di interesse*, (Milano, Giuffrè), pp. 3 s.

ORNAGHI, Lorenzo (1999): "Gruppi di pressione", *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, (Milano, Giuffrè), pp. 656 s.

ORNAGHI, Lorenzo e COTELESSA, Silvio (2000): "Interesse", (Bologna, Il Mulino)

PASQUINO, (2004): "Gruppi di pressione", in BOBBIO, Norberto MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco, *Dizionario della Politica*, (Torino, Utet) (2° ed.), p. 420

PETRILLO, Pier Luigi (2010): "Air e gruppi di pressione: un binomio possibile", *Rassegna parlamentare*, 2, pp. 241 s.

PETRILLO, Pier Luigi (2011): *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, (Milano, Giuffrè), pp. 91 s.

PETRILLO, Pier Luigi (2012): "Le lobbies e la forma di governo italiana", *Percorsi costituzionali*, 3, pp. 179-227

PETRILLO, Pier Luigi (2013): "European Union and Pressure Groups. A legal perspective", in M. CARTABIA, LUPO, Nicola A. SIMONCINI, *Democracy and subsidiarity in the EU*, (Bologna, Il Mulino), pp. 75 s.

PETRILLO, Pier Luigi (2014): "Formas de gobierno y grupos de presión: las nuevas formas de la democracia representativa. Perfiles de derecho público comparado", in AA.VV., *Annuario italo-iberoamericano di diritto costituzionale 2014*, (Napoli, Editoriale scientifica), pp. 421-461.

PETRILLO, Pier Luigi (2015): "Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati", *Rassegna parlamentare*, 3, pp. 565-618.

PETRILLO, Pier Luigi (2017): "Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati", in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filantropo - Quaderno 2015-2016*, (Napoli, Jovene), pp. 283-305

PETRILLO, Pier Luigi (2019): *Teoria e tecniche del lobbying. Diritto comparato dei gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna (in corso di stampa).

PETRILLO, Pier Luigi e HONORATI, Cecilia (2016): “Il difficile percorso del diritto costituzionale al lobbying tra indeterminatezza normativa e traffico illecito di influenza”, *Aperta Contrada*, pp. 1-21

PINELLI, Cesare (2009): *Forme di Stato e forme di governo*, (Napoli, Jovene), pp. 38 s. e pp. 48 s.

PIZZOLO C. (2012): “Il lobbismo in America Latina, un lungo cammino da percorrere”, *Percorsi costituzionali*, 4, pp. 168-169

RESCIGNO, Pietro (1959): *La rappresentanza degli interessi organizzati*, (Milano)

RIZZO, Carmelo (2017): “Brevi considerazioni sul traffico di influenze illecite”, *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1-2, pp. 166 s.

ROMANO, Augusto (2015): “Traffico di influenze illecite e lobbying”, in FORASTIERI, Diego (a cura di), *Stato Legale sotto assedio*, (Roma, Editrice Apes), pp. 131 s.

ROSSI, Emanuele (1989): *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, (Trento, Cedam), p. 95

SACCO, Rodolfo (1991): “Legal Formants: a Dynamic Approach to Comparative Law (I) (II)”, *The American Journal of Comparative Law*, 39, pp. 1-134 e pp. 343-401

SARTORI, Giuseppe (1960): *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, *Il Mulino*, 1, pp. 7 s.

SASSI, Silvia (2012): *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, (Milano, Giuffrè), pp. 88 s.

SASSI, Silvia (2012): “Processo legislativo europeo e centri di influenza”, *Percorsi costituzionali*, pp. 111 s.

SAUL, Ricardo Luiz Ribeiro (2017): *A Legitimidade e necessidade de Regulação das Atividades de Lobby*, (Rio de Janeiro, Lumen Juris)

SCARCIGLIA, Roberto (2006): *Introduzione al diritto pubblico comparato*, (Bologna, Il Mulino), p. 48

SCAROINA, Elisa (2016): “Lobbying e rischio penale”, *Dir. Pen. Proc.*, 6, pp. 811 s.

SCHUMPETER, Joseph Alois (1961): *Capitalismo, socialismo e democrazia*, (Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura), p. 230 s.

SEVERINO, Paola (2013): “La nuova legge anticorruzione”, *Dir. Pen. Proc.*, pp. 10 s.

THOMAS, Clive (2005): “Research Guide to U.S. and International Interest Group”, *Journal of Public Affairs*, pp. 5 s.

TRUMAN, David (1951): *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, (New York, Knopf), p. 33

TRUPIA, Piero (1987): “Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse”, *Rassegna parlamentare*, 3-4, p. 147

VENEZIANI, Paolo (2016): “Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite”, *Casazione penale*, 4, pp. 1293 s.

VOLPI, Mauro (2013): *Libertà e autorità. La classificazione della forma di Stato e delle forme di governo*, (Torino, Giappichelli), IV edizione

WAHRENDORFF CALDAS, Ricardo e PEREIRA, Roger (2007): "Democracia e Corrupcao", (Brasilia, LGE Editoria), pp. 26 s.

WOLPE, Bruce (1990): *Lobbying Congress. How the system works*, (Washington, Congressional Quarterly), pp. 9-17

WRIGHT, John (1996): *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contribution and Influence*, (Boston, Allyn and Bacon), pp. 22-23

ZAGREBELSKY, Gustavo (1994): "La sovranità e la rappresentanza politica", in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane*, (Milano, Giuffrè), pp. 83 s. e p. 102.



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>