

20 DICEMBRE 2017

Lobbying, gruppi di interesse e
regolazione amministrativa: alcuni
segnali di cambiamento?

di Daniele David

Dottore di ricerca in Scienze giuridiche-Diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia

Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*

di **Daniele David**

Dottore di ricerca in Scienze giuridiche-Diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia

Sommario: 1. La partecipazione organizzata ai processi decisionali pubblici. 2. Il rappresentante di interessi come “semplificatore della realtà”. 3. Il registro dei portatori di interesse come strumento di verifica della regolazione della rappresentanza di interessi. 3.1. I modelli a registro obbligatorio. 3.2. I modelli a registro volontario. 4. La mancata regolazione della rappresentanza di interessi in Italia. 5. La regolazione amministrativa nelle autorità indipendenti. 6. Il registro della trasparenza del Ministero dello Sviluppo Economico come tentativo amministrativo di regolazione del *lobbying*. 7. La regolazione della rappresentanza di interessi dall'interno: i codici di comportamento. 8. La regolazione amministrativa e la necessità di una regolazione nazionale. Considerazioni conclusive.

1. La partecipazione organizzata ai processi decisionali pubblici

Negli ultimi anni, sulla scorta di una complessiva riconsiderazione del modo di esercitare il potere pubblico, a partire dal superamento di una idea di autorità come presunzione autosufficiente di legittimità, sia dal punto di vista conoscitivo che decisionale, il legislatore italiano ha proposto diverse e articolate forme di gestione del potere che prevedono e favoriscono l'intervento dei cittadini, singoli e associati, con un duplice obiettivo¹: da una parte improntare moduli operativi e decisionali meno conflittuali, dall'altra superare la segretezza come paradigma principale dell'azione amministrativa². Ciò può essere considerato come una delle più importanti innovazioni nel campo dell'amministrare³.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ È noto che l'Italia abbia conosciuto, negli ultimi anni, una crescita continua di forme di partecipazione politica nuove, al di fuori dei tradizionali partiti, processo che ha alimentato l'emersione quantitativa di meccanismi di relazione tra gli apparati istituzionali e quelli economico-sociali. In generale, M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Roma, 2011, p. 89.

² In tal senso, si veda E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, 2014, p. 109. L'ordinamento costituzionale italiano già prevede alcuni strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Ci si riferisce, in particolare, all'istituto della petizione popolare di cui all'art. 50 Cost.; al referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost.; all'iniziativa legislativa popolare ex art. 71, 2° comma Cost. Sul tema della democrazia partecipativa si veda U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, I, 2010; ID, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, I, 2011. Si v. anche A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto pubblico europeo*, Gennaio 2015. Agli strumenti di partecipazione previsti in Costituzione poi vanno ad aggiungersi gli strumenti amministrativi di partecipazione, come nelle ipotesi previste dalla legge sul procedimento amministrativo, l. n. 241 del 1990. In via generale si veda R. CARANTA - L. FERRARIS - S. RODRIGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005.

³ L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, p. 10 ss.

Del resto, oggi al cittadino sono offerte molte più occasioni di partecipazione che in passato⁴, e la sfera pubblica in cui esso è chiamato a muoversi e ad informarsi ha assunto tratti che mai erano stati presenti nella storia della pubblica amministrazione moderna. È dunque vero che, come è stato messo in evidenza, mentre la sfera pubblica del XX secolo è stata caratterizzata dall'elemento *read-only*, una sfera pubblica in cui il cittadino raccoglieva le informazioni minime per partecipare periodicamente alla vita pubblica (soprattutto attraverso le elezioni), a partire dall'inizio di questo secolo, essa è diventata sempre più *read-tweet*, ovvero interazione, nel senso che «i messaggi possono essere ripetuti, lanciati, diffusi in modo che le persone possano convergere»⁵ ed essere mobilitate periodicamente su singole e circoscritte aree tematiche.

Questo passaggio, che si consuma all'interno nel progresso della rivoluzione digitale, rende il cittadino potenzialmente molto più informato e in grado non solo di valutare indipendentemente i processi politici, ma anche di esprimere direttamente opinioni, valutazioni sull'operato di un'amministrazione, di un governo, di un parlamento.

Una particolare forma di partecipazione al processo decisionale è quella degli interessi organizzati, la quale pone significative questioni sul modo di esercitare il potere da parte delle istituzioni democratiche e sul loro potere di influenza⁶. Nell'ordinamento italiano, il tema della regolazione della rappresentanza professionale di interessi, o *lobbying*⁷, ha assunto, però, solo recentemente una sua autonoma rilevanza.

Non a caso ancora fino a qualche tempo fa, la dottrina notava come il tema fosse finito per anni per essere quasi un «tabù giuridico-costituzionale, un argomento noto alle cronache giornalistiche ma

⁴ Su tutti, F. DE TOFFOL - A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, 2012, dove, peraltro, è posto «il problema dei costi della non partecipazione, rilevanti e valutabili non soltanto in termini di democraticità delle decisioni bensì anche nei termini economici della conseguente inefficacia delle politiche», Ivi, p. 12.

⁵ L. LESSIG, *La trasparenza della rete*, Egea, 2014, pp. 51. L'analisi dell'A. si rivolge soprattutto al sistema statunitense, ma tali riflessioni possono essere applicate anche ai sistemi europei.

⁶ Sul tema del rapporto tra gruppi di interesse e rappresentanza nelle moderne democrazie, si veda L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2016.

⁷ C. HOLMAN - W. LUNEBURG, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in *Interest Groups & Advocacy*, Macmillan Publishers Ltd. 2012, 75 ss.; C. COGLIANESE, *Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, in *Duke Law Journal*, 46, 1997; S. LUBBERS, *Achieving Policymaking Consensus: The (Unfortunate) Waning of Negotiated Rulemaking*, in *Texas Law Review*, 49, 2007; N. D. WOODS, *Regulatory democracy reconsidered: The policy impact of public participation requirements*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2013. Sul tema della auto-regolamentazione nel lobbying si vedano il rapporto OCSE, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self regulation*, Report GOV/PGC(2009)9, 2009 e C. HOLMAN - T. SUSMAN, *Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession*, OECD Global Forum on Public Governance, Parigi 2009; C. HOLMAN - W. LUNEBURG. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in *Interest Groups & Advocacy*, I, 2012, p. 75-104. L'etimologia del termine lobby è, peraltro, controversa: dalla metà del seicento con *lobby* si inizia a indicare l'anticamera della Camera dei Comuni inglese e, quindi, utilizzato per riferirsi agli spazi del Parlamento utilizzati dai rappresentanti di interessi per contattare i membri dell'assemblea. In questo senso, G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza*, Centro di documentazione giornalistica, Roma 2003, p. 15.

ritenuto non sufficientemente degno di essere sottoposto ad analisi giuridica⁸, o peggio un «*clandestin administratif* di cui talvolta si ignora l'esistenza, ma che più spesso è semplicemente occultato, "rimosso" come fatto problematico, tanto dai protagonisti che dalla stessa opinione pubblica (o almeno da parti significative di essa)»⁹.

Tuttavia, alcune recenti novità, con riferimento sia ai temi tradizionali e generali del diritto pubblico e amministrativo (in particolare proprio la partecipazione ai processi di formazione delle decisioni pubbliche e le garanzie rispetto a possibili fenomeni distorsivi) sia ad aspetti procedurali e ai profili soggettivi dei rappresentanti (ad esempio, il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni verso il settore privato, il controllo sull'esercizio di attività professionale di rappresentanza e i finanziamenti privati all'attività politica, etc.), hanno modificato in parte il quadro e impongono un ripensamento del posizionamento del modello italiano all'interno di una possibile mappatura dei sistemi di norme che disciplinano le relazioni tra istituzioni pubbliche e gruppi di pressione¹⁰.

2. Il rappresentante di interessi come "semplificatore della realtà"

Riflettendo sui modelli di rappresentanza degli interessi come forma organizzata di partecipazione al processo decisionale pubblico, le scienze sociali tendono ad esemplificare tali meccanismi relazionali con il modello del principale-agente¹¹, così da illustrare le dinamiche fisiologiche o patologiche che si sviluppano entro le organizzazioni complesse, come sono le istituzioni democratiche, ponendo un particolare rilievo sulle pressioni degli interessi organizzati e ai modi attraverso i quali è possibile

⁸ Cfr., T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015. Va considerato poi, che la pubblicazione sul tema, in Italia, assumono quasi il tono scandalistico, se non di vero e proprio ostracismo.

⁹ Cfr. E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 109. La definizione di *clandestin administratif* è ripresa da J. TULARD - G. THUILIER, *Administration et corruption*, in *La revue administrative*, 1993, p. 272.

¹⁰ Per una panoramica del fenomeno, si veda il report OECD, *Lobbyists, Government and public trust*, III, Parigi, 2014, in cui vengono raccolte e sintetizzate numerose esperienze nazionali di regolazione dei meccanismi di rappresentanza.

¹¹ Un esempio di tale tendenza si ritrova chiaramente in D. DALLA PORTA - A. VANNUCCI, *Mani impunito. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Roma-Bari, 2007. Dal punto di vista giuridico, si veda anche B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007, secondo il quale il sistema di pressioni che si scaricano sul ruolo del politico «può essere descritto in termini di rapporto di "agente" e "principale": rapporto nel quale il principale, cioè il titolare dell'interesse, è bisognoso di tutela nei confronti dell'agente, che dispone di maggiori informazioni e di un potere il cui esercizio deve essere regolato e controllato». Il quale poi aggiunge, ricordando le difficoltà di sindacare in merito alle decisioni politiche che «e non si può controllare il merito delle loro decisioni, occorre intervenire sui processi di selezione dei decisori e di formazione delle decisioni stesse», ivi p. 76.

“incanalare” la forza rappresentativa all’interno del processo decisionale, problema che si pone chiaramente nel più ampio dibattito legato all’etica pubblica¹².

La dimensione alla quale sarà prestata particolare attenzione è quella che attiene alla necessità di regolamentare l’attività di *lobbying*, in termini, soprattutto, di criteri e modalità di accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni pubbliche e alla capacità di tali meccanismi di rendere tendenzialmente trasparente e imparziale (almeno per quanto riguarda il piano amministrativo) il vasto quadro dei rapporti istituzionali tra il decisore pubblico e i vari rappresentanti settoriali.

Un primo elemento da considerare è la difficoltà di dare una definizione generale e omnicomprensiva delle fenomeno lobbistico¹³. All’interno di tale categoria è possibile considerare l’insieme delle attività volte ad influenzare i decisori in modo diretto attraverso incontri o condivisione di documenti e report, ma anche per via indiretta tramite la mobilitazione delle basi associativo-rappresentative di un settore della società (una determinata categoria di professionisti, i consumatori, gli iscritti ad un sindacato etc.) e dell’opinione pubblica, utilizzando diversi meccanismi di *marketing* politico. Allo stesso tempo, è bene sottolineare anche come un passaggio significativo del processo di influenza sui decisori pubblici passi per momenti distanti dalla specifica scelta pubblica, quali il finanziamento delle campagne elettorali o di singole attività del politico¹⁴ che pongono inevitabilmente un conflitto (e la necessità di un equilibrio) tra diversi valori ordinamentali¹⁵ e che richiedono, come vedremo particolari garanzie.

A questo quadro poi va aggiunto un secondo elemento: l’attività di rappresentanza di interessi può svolgersi tanto sul piano politico, quanto sul piano amministrativo, con la conseguenza che entrambi gli ambiti decisionali richiedono regole proprie al fine di legittimare la partecipazione degli interessi organizzati.

¹² In generale, sul problema del rapporto tra interessi e etica pubblica nell’amministrazione si veda merito, cfr. il documento OECD, *Integrity review of Italy: reinforcing public sector integrity, restoring trust for sustainable growth*, *Oecd Public Governance Review*, 2014, che collega la «*culture of integrity and legality*» ad una serie di interventi sistematici di individuazione di standard, indirizzo, controllo. Più ampiamente, sul concetto di etica pubblica si veda F. MERLONI - L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze 2011; F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2008; AA.VV., *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Riv. Giur. Urbanistica e Appalti*, 3/2013, pag. 296.; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà*, cit.; S. CASSESE, *L’etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1097 ss.

¹³ E. CARLONI, *L’amministrazione aperta*, cit., p. 131. Come è stato recentemente notato, «tra i concetti di gruppo di interesse, gruppo di pressione e lobby non c’è ancora uniformità di vedute», L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino*, cit., p. 14.

¹⁴ Si veda l’analisi critica sul sistema di finanziamento della politica nel Regno Unito, con particolare attenzione agli effetti indesiderati dovuti al regime di trasparenza, cfr. J. ROWBOTTOM, *Corruption, transparency and reputation: the role of publicity in regulating political donations*, in *Cambridge Law Jour.*, 75, 2016, p. 398 ss.

¹⁵ Le tecniche utilizzate dalle lobbies per influenzare il decisore pubblico sono diverse e sono state già messe da P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it.

Un terzo elemento da considerare attiene alla possibilità di regolare il fenomeno lobbistico, al fine di evitare che l'attività di rappresentanza degli interessi finisca per comportare una cattura del regolatore¹⁶, e di sottrarre proprio tali relazioni da quell'opacità che spesso ha alimentato una presunzione indifferenziata, per cui la rappresentanza può essere indistintamente definita come una forma di malaffare se non di corruzione in senso proprio.

È evidente infatti che, a fronte di un così ampio spettro di elementi, rientranti nella complessiva definizione di rappresentanza di interessi, l'idea di una relazione di stampo lobbistico come manifestazione corruttiva è non solo inesatta, ma soprattutto fuorviante rispetto alla possibilità di comprendere e valorizzare il fenomeno nella sua vastità e nella opportunità di regolarlo e valorizzarlo.

Considerando questi elementi, tentando di proporre una definizione e abbandonando la concezione più retriva, il lobbista può essere inteso come un «semplificatore della realtà», ovvero come un professionista la cui azione è in grado di essere una fonte di informazione autorevole per il decisore pubblico¹⁷. In questo senso, l'obiettivo delle norme dovrebbe essere quello di creare degli spazi, all'interno del processo decisionale, in cui i rappresentanti di interessi agiscono in forma preventiva ma tendenzialmente trasparente, facendo pressione sul decisore (politico o amministrativo) perché promuova una politica piuttosto che un'altra¹⁸, evidenziandone i costi e i benefici non solo per la parte rappresentata ma anche per l'intera comunità: i rappresentanti di interesse, quindi, sarebbero una sorta di «filtro umano, non meccanico»¹⁹, tra i cittadini organizzati e nelle forme sociali, che hanno un interesse da difendere, e il decisore pubblico, il quale ha bisogno di una grande quantità di informazioni per poter decidere in modo tendenzialmente imparziale.

Diversi possono essere gli strumenti regolativi che dipendono anche dalla natura dei soggetti destinatari: si pensi ad esempio all'obbligo di registrarsi in appositi albi; alla circoscrizione fisica di alcune aree o uffici istituzionali per tali attività e all'obbligo ad un pass per accedervi; all'obbligo di

¹⁶ Tema questo particolarmente sentito nei sistemi che hanno maturato una certa esperienza nella regolazione del fenomeno lobbistico. Si veda, per il caso statunitense, le riflessioni di D. THAW, *Enlightened Regulatory Capture*, in *Washington Law Rev.*, 331, 2014; disponibile in SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2298205>

¹⁷ M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche*, cit, p. 31-32, secondo il quale «i gruppi di interesse e i lobbisti giocano un ruolo centrale nel sistema politico, perché con un folto gruppo di consulenti (e qualche quattrino da spendere, va detto pure questo), influenzano le elezioni e interagiscono con i giornalisti forgiando l'agenda del governo. Insomma, e qui si arriva al cuore del problema, il lobbying facilita (e non solo inficia) il processo decisionale», configurando il lobbista come un attore necessario del processo democratico-rappresentativo.

¹⁸ Si veda, in particolare l'interessante riflessione di G. CORSO, *Regole e politiche pubbliche: il punto di vista dei destinatari*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p. 181 ss. il quale si sofferma sulle reazioni dei gruppi rispetto alle decisioni del legislatore, riprendendo due modelli diversi: il primo, proposto da T. J. LOWI, (*La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 48 ss.), nel quale le *policiés* possono essere classificate in base al criterio di coercizione; il secondo, avanzato da J.Q. WILSON (in AA.VV. , *The politics of regulation*, New York, 1981) che si concentra sul criterio della concentrazione/diffusione dei benefici e dei costi generati dai vari provvedimenti.

¹⁹ G. SGUEO, *Lobbying e Lobbismi*, Milano, 2012, p. 29.

attenersi a determinati standard di condotta nel caso di rapporti diretti con i decisori pubblici; ad una puntuale disciplina sia degli obblighi di riservatezza e di segreto professionale, sia degli obblighi di trasparenza legati all'esercizio dell'attività di rappresentanza; all'introduzione di parametri per il compenso dell'attività di rappresentanza; all'obbligo di relazionare e di rendicontazione.

In questo prisma di possibili strumenti regolatori, la trasparenza²⁰ rimane il minimo comun denominatore contro possibili rischi di sviamento dell'azione pubblica. Del resto, la trasparenza, come paradigma "costituzionale"²¹ della attuale fase politico-istituzionale, rimane un rimedio forte contro la maggior parte delle speculazioni e di messa in discussione dell'operato del decisore pubblico e della pubblica amministrazione²². Essa diventa, in senso lato, un *metodo di lavoro* che permette per un verso ai cittadini, all'opinione pubblica, ai gruppi di interesse e di pressione²³, di conoscere i meccanismi di deliberazione delle decisioni pubbliche, «i fattori che le hanno influenzate, nonché le risorse pubbliche a

²⁰ È superfluo dire come la trasparenza sia assurda, negli ultimi anni, a paradigma generale e centrale dell'azione pubblica. Per quanto qui ci interessa, rimangono fondamentali le ampie indicazioni in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008. Più specificatamente, riguardo alla regolazione della rappresentanza di interesse è stato notato che in assenza di adeguati meccanismi di pubblicità e trasparenza il rapporto tra decisore pubblico e *lobbies* «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», Cfr. P.L. PETRILLO, *Lobbies. Le norme ci sono, basterebbe applicarle*, in Focus-Istituto Bruno Leoni, n. 185 del 5 Luglio 2011, p. 4, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_185_Petrillo.pdf. Da una prospettiva internazionale, C. HOLMAN – W. LUNEBURG, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in *Int Groups Ad*, 2012, I, p. 75.

²¹ Sulla dimensione "costituzionale" della trasparenza nell'ordinamento italiano, si rimanda all'ampia riflessione di D. DONATI, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, p. 83 ss. Sull'importanza della trasparenza nella dimensione organizzativa, A. PIOGGIA, *Trasparenza dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza*, cit., 2008.

²² Peraltro, non è mancato chi ha visto nella trasparenza un meccanismo volto ad alimentare una cultura del sospetto piuttosto che per prevenire meccanismi corruttivi. In tal senso si veda Per una rivisitazione critica della trasparenza partendo proprio dall'esperienza americana, si veda, da ultimo, J. ROWBOTTOM, *Corruption, transparency and reputation: the role of publicity in regulating political donations*, cit.; A. ETZIONI, *The Limits of Transparency*, in *Publ. Adm. Rev.*, VI, 2014, p. 687 ss.

²³ È bene notare fin d'ora che le varie definizioni di quelli che potremmo definire gruppi intermedi o gruppi di interesse organizzati, non sono sempre equivalenti. Ad esempio, è stato notato che, il concetto di corpo intermedio tende a rinviare ad una visione organicistica, dove la dottrina ha ricondotto tale formazione sociale a quelle «società che prepar[a]no allo Stato, o servono a mediare i rapporti tra persona e Stato», così P. RESCIGNO, *Le Società intermedie*, in *Il Mulino*, I, 1958, p. 14. Definisce le formazioni sociali come «comunità interposta tra l'individuo e lo Stato», per esempio, L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, p. 4, preferendo però la definizione di comunità intermedie a quello di formazioni sociali, «perché esprime bene il ruolo di intermediazione che queste forme associative efficacemente svolgono, tutelando valori specifici e rappresentando interessi particolari meritevoli di difesa». Infine, P. GROSSI, *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, Milano, 2015, p. 39, indica come la nozione di gruppo sia da considerarsi come nozione neutra e, pertanto, compatibile con una visione conflittuale, la quale postula la separazione potere pubblico/società, che tuttavia rappresenta una dimensione di unitarietà particolare nell'ordinamento generale.

tal fine stanziato»²⁴, e per altro verso di attivare un processo di discussione e di conoscenza aperto a tutti i soggetti interessati, in cui il decisore pubblico potrà avvantaggiarsi «della pluralità degli interessi consultati, disponendo di maggiori elementi di conoscenza ai fini della decisione»²⁵, con l'obiettivo finale (e le difficoltà conseguenti) di favorire una migliore compenetrazione con l'interesse pubblico e per costruire una migliore decisione. Così, riprendendo una recente battuta²⁶: la democrazia esige trasparenza e la trasparenza esige una legge sulle *lobbies*.

3. Il registro dei portatori di interesse come strumento di verifica della regolazione della rappresentanza di interessi

Il principale strumento di governo dei meccanismi di *lobbying* è il registro dei portatori di interesse. Il registro è un documento nel quale vengono raccolte e pubblicate le informazioni di tutti coloro che, a vario titolo, svolgono o intendono svolgere attività di rappresentanza degli interessi privati (ma anche altri interessi pubblici²⁷) presso i decisori pubblici. I soggetti iscritti al registro, generalmente persone fisiche o persone giuridiche, sono vincolati al rispetto della disciplina legislativa vigente in merito allo svolgimento di attività di rappresentanza professionale di interessi, e in alcuni casi alla sottoscrizione di un codice di condotta.

Nel tentativo di rendere conto delle vari esperienze, una prima ipotesi da considerare sono i sistemi che non hanno improntato alcuna regolazione legislativa nazionale del fenomeno lobbistico. In questi ordinamenti è assente un registro degli interessi, o qualsiasi altra forma di censimento, così come sono assenti strumenti generali di regolazione e trasparenza delle relazioni pubbliche. È proprio all'interno di questa categoria che viene ad essere rubricato anche il sistema italiano, in cui, in linea di massima e salvo alcune regolamentazioni di dettaglio non esiste alcuna forma di regolazione nazionale — e, dunque, controllo — dell'attività dei gruppi di pressione. La conseguenza di questa condizione è che l'interazione tra questi ultimi e le istituzioni si svolge in assenza di qualsiasi monitoraggio, rendicontazione o pubblicazione, e per di più sul piano dell'informalità.

Da questo punto di vista, però, è bene ricordare che la condizione italiana non è un *unicum* nei sistemi di regolazione della rappresentanza di interessi. Infatti, nell'elenco dei paesi in cui mancano del tutto (o

²⁴ S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione Europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo Accordo Interistituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line*, 2015, p. 2

²⁵ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in *federalismi.it*, XXIV, 2008, pp. 13-4. Inoltre, è stato notato «che sempre più spesso il decisore pubblico ha avvertito la necessità di acquisire informazioni e conoscenze da parte di portatori di interessi particolari, e ciò soprattutto al fine di deliberare su questioni altamente tecniche o specialistiche», cfr. T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2015.

²⁶ T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, cit.

²⁷ Si pensi, in tal senso al ruolo nel processo decisionale europeo delle associazioni di rappresentanza degli enti territoriali e regionali.

parzialmente) strumenti regolatori possiamo ricordare, tra gli altri, la Grecia, il Portogallo, l'Ungheria, il Belgio (che pure presenta la maggior parte di soggetti riconducibili alla categoria dei rappresentanti sul proprio territorio²⁸), Malta, la Slovacchia e l'Estonia.

In alcuni casi poi, in mancanza di una regolazione nazionale, vi sono strumenti di autoregolazione, ad esempio, in Croazia, in Danimarca, in Finlandia in Romania, in Svezia, in Spagna e in Repubblica Ceca²⁹.

3.1. I modelli a registro obbligatorio

Una seconda ipotesi è quella che potremmo definire di trasparenza integrale, o *total disclosure*³⁰, dove l'esempio più noto è rappresentato dalla regolazione degli Stati Uniti, paese che può vantare una lunga tradizione regolativa del fenomeno, ben più risalente delle esperienze continentali³¹. La legge federale statunitense, dal 1995³², impone precisi vincoli a tutti coloro che esercitano attività di rappresentanza presso il Congresso e le agenzie federali. Oltre al resoconto dettagliato dell'attività svolta, che deve essere fornito a cadenza semestrale, i singoli lobbisti e le società di rappresentanza devono indicare l'agenda degli incontri con i decisori pubblici, le finalità delle attività di pressione e soprattutto il budget destinato ogni anno all'attività di *lobbying*. Inoltre, al fine di evitare i meccanismi di *revolving door*, sono previsti dei tempi di *raffreddamento*, nel caso in cui un soggetto passi da un incarico in una amministrazione ad un soggetto privato e viceversa³³.

Tale regolazione prevede la pubblicazione di un ampio bagaglio di informazioni,³⁴ grazie alle quali è possibile tracciare l'andamento degli stanziamenti riservati alle attività di *lobbying* e la capacità di influire sulla decisione finale, la mobilità professionale dei lobbisti, la frequenza e l'oggetto degli incontri tra

²⁸ Circa il 20% delle Organizzazioni registrate nel registro europeo dichiaravano la loro residenza in Belgio, rendendolo il paese più rappresentato a livello europeo, seguito da Germania (13%), Regno Unito (11%), Francia (10%) e Italia (7%).

²⁹ Anche in Italia, ad esempio, vi sono Codici di Condotta delle associazioni "il Chiostro" e della Federazione Relazioni Pubbliche Italiane (Ferpi).

³⁰ Questa definizione è tratta dalla classificazione di G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 2014, p. 477-491 ss. All'interno di questa categoria possono essere considerati altri ordinamenti come quello canadese e quello israeliano.

³¹ Negli Stati Uniti, già alla fine degli anni cinquanta del secolo scorso, era evidente l'importanza del ruolo dei gruppi di interesse all'interno del processo decisionale pubblico, soprattutto in materia ambientale e di diritti civili. Per una analisi si veda R. W. GABLE, *Interest Group as policy shapers*, in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 319, I, p. 84-93.

³² Si tratta del *The Lobbying and Disclosure Act 1995*. Sul progetto di legge e sui contenuti si veda R.E. PETERSEN, *Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals*, 109th Congress, disponibile qui: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33065.pdf>.

³³ Per quanto riguarda la regolazione negli Stati Uniti si veda L. JEFFREY - A. MCKAY - L. HERBEL, *Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former members of Congress*, in *Interest Groups & Advocacy*, V, 2016, p. 82-100.

³⁴ Le informazioni oggetto di tale obbligo sono pubblica sul sito del *Office of the Clerk* e disponibili all'indirizzo <http://lobbyingdisclosure.house.gov/register.html>.

titolari di incarichi politici e rappresentanti delle aziende, oltre a numerose informazioni sullo sviluppo della professione (età media, differenza di genere, titoli di studio).

Come è stato notato³⁵, il registro rappresenta un capitale informativo di alto valore sia per ricercatori che per i giornalisti, ma soprattutto per il legislatore, il quale può utilizzare le informazioni in suo possesso (e pubbliche) per valutare l'adozione di correttivi alla disciplina vigente. È accaduto ad esempio nel 2007, con l'approvazione dell'*Honest Leadership and Open Government Act* - atto che ha introdotto nuovi vincoli di trasparenza a carico dei gruppi di pressione - e, di nuovo, nel 2012, quando il governo ha approvato nuove misure restrittive nei confronti della mobilità professionale dei lobbisti³⁶. In realtà anche i regimi di *total disclosure* presentano alcuni limiti³⁷. Ad esempio, sempre considerando il caso statunitense, a marzo 2013 il think tank *Center for Responsive Politics* ha pubblicato un rapporto in cui veniva esaminata l'evoluzione del numero di lobbisti censiti dal registro federale e le spese legate all'attività di lobbying³⁸. Il rapporto riportava una diminuzione del 25% dei lobbisti registrati nell'arco di cinque anni, ma allo stesso tempo dimostrava come quel dato fosse da considerare non preciso, in quanto era chiaramente ravvisabile una corrispondenza tra l'aumento del numero di lobbisti che non rinnovano l'iscrizione al registro federale e l'introduzione di norme che ne limitavano il perimetro d'azione. Ciò significa, in altre parole che molti lobbisti, negli anni considerati dal rapporto, hanno continuato a svolgere attività di rappresentanza, facendo attenzione a non superare il limite del 20% di attività svolta nell'arco di un trimestre, limite al di sotto del quale la legge statunitense esonera dall'obbligo di registrazione e quindi di pubblicità. Poi, gli autori del rapporto hanno dimostrato come quasi la metà dei lobbisti (il 46%), che non avevano rinnovato la registrazione, abbiano continuato a lavorare per lo stesso datore di lavoro, mentre il 15% ha cambiato datore di lavoro, pur continuando a svolgere attività di rappresentanza nello stesso ramo produttivo. In sostanza, soltanto 20% di chi decideva di non rinnovare l'iscrizione al registro cessava effettivamente di svolgere l'attività di pressione presso i decisori pubblici statunitensi³⁹.

³⁵ G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità*, cit

³⁶ A marzo 2013 il *Center for Responsive Politics* ha pubblicato un rapporto in cui esamina l'evoluzione del numero di lobbisti registrati a Washington: D. AUBLE, *Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar?* 2013, disponibile <http://www.opensecrets.org/news/2013/03/lobbyists-2012-out-of-the-game-or-u.html>. Sul punto si veda ancora l'analisi di G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità*, cit; C. McGrath, *They are not my people: Barack Obama on lobbying and lobbyists*, in *Journal of Public Affairs*, XIII, 2013, p. 308-328. In generale, per quanto riguarda i numeri del lobbying negli Stati Uniti, T. M. LAPIRA - F.T. HERSCHEL, *Revolving door lobbyists and interest representation*, in *Interest Groups & Advocacy* III, 2014, p. 4-29. In generale, si veda, J. GREENWOOD, *The Regulation of Lobbying Activity*, in (a cura di) P. HARRIS - C. S. FLEISCHER, *The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs*, Sage Publications Ltd, London, 2016, p. 300 ss.

³⁷ In generale, e dal punto di vista della repressione penale, si veda G.L. GATTA, *La repressione della corruzione negli Stati Uniti*, in *Dir. Proc. Pen.*, III, 2016, p. 1281.

³⁸ Vedi il report *Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar?*, cit.

³⁹ Si veda ancora, G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità*, cit

3.2. I modelli a registro volontario

Negli ordinamenti continentali, l'Unione Europea⁴⁰ rimane un modello per quanto attiene la regolazione volontaria della rappresentanza degli interessi, mentre il quadro degli stati membri rimane ancora piuttosto articolato.

Aldilà del caso dei paesi europei che non hanno adottato alcuna regolazione del fenomeno, oltre al caso dell'Unione europea, e con l'eccezione di Lituania, Austria⁴¹, Irlanda⁴², Polonia, Regno Unito⁴³ e Slovenia⁴⁴ che hanno rafforzato recentemente il loro sistema regolativo, tutti gli altri Paesi europei optano per il registro su base volontaria: tra questi, la Francia⁴⁵, la Germania e i Paesi Bassi.

Il modello di *soft regulation* dell'Unione Europea⁴⁶ rimane sicuramente l'esperienza più interessante, caratterizzata dalla libertà dei rappresentanti di interessi di registrarsi (e assoggettare così la propria

⁴⁰ Per una ricostruzione del lungo processo di costruzione delle regole sulla rappresentanza di interessi nell'Unione Europea si veda la ricostruzione di L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, in Centro Studi Europei Working Papers, III, 2015. È da notare come la regolazione delle lobby dell'Unione Europea è stata interpretata come una forma avanzata e all'avanguardia di regolazione, cfr. C. HOLMAN - W. LUNEBURG, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in *Interest Groups and Advocacy*, I, 2012, p. 91. Al contrario vi è stato chi ha ravvisato, proprio nella volontarietà, un assetto troppo debole di regolazione della rappresentanza di interessi, cfr. CHARI R., HOGAN J. MURPHY G., *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, in *Council of Europe Study*, 590/2010, 2011.

⁴¹ La regolazione austriaca è una delle più risalente in ambito europeo. Il *Transparenzpaket* (il pacchetto trasparenza) è stato approvato dal Bundesrat austriaco il 28.06.2012, ed è un complesso e articolato pacchetto di norme, all'interno delle quali viene introdotto un registro obbligatorio per i rappresentanti di interessi, cfr. M. CREPAZ, *Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian case*, in *Interest Groups & Advocacy*, V, 2016, p. 5-24 ss.

⁴² L'Irlanda fin dalla approvazione della *The Registration of Lobbying Bill 2014*, si è dotata di un Codice di Condotta e di un registro dei lobbisti obbligatorio, G. MURPHY - J. HOGAN - R. CHARI. *Lobbying regulation in Ireland: some thoughts from the international evidence*, in *Journal of Public Affairs* 11.2 2011, p. 111-119. Più recentemente si veda G. MURPHY, *Ireland*, in A. BITONTI- P. HARRIS, *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. Springer, 2017.

⁴³ Il *Register for Consultant Lobbyists* è stato lanciato dal governo inglese il 25 Marzo 2015, regolato dal *The Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, del 30 Gennaio 2014. È interessante notare che anche la Scozia si sia dotata di un regolamento del lobbying nello stesso periodo, W. DINAN - E. MEGHAN, *Time to chill? Lessons on lobbying transparency and participation*, Working Paper, University of Stgerling, 2016, <http://hdl.handle.net/1893/22895>

⁴⁴ Sul punto si veda, il report EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE, *Transparency of lobbying in Member States*, pubblicato nell'Aprile 2016.

⁴⁵ Per quanto riguarda la Francia, ad ottobre 2013 è iniziato il dibattito parlamentare finalizzato a rendere obbligatoria l'iscrizione al registro nazionale dei lobbisti, che tuttavia non ha portato ad una ridefinizione della materia. Il dibattito è stato sollecitato da uno studio prodotto dalle associazioni *Transparency International e Regards Citoyens* nel 2011, dove veniva rivelato che circa 9000 associazioni che nel corso del 2010 avevano esercitato attività di pressione nei confronti dei membri del Parlamento francese, non erano passate attraverso il registro dei rappresentanti di interessi (lo studio è disponibile <http://www.regardscitoyens.org/etude-sur-le-lobbying-au-parlement/>). Sulla situazione francese si veda, G. HOUILLON, *Corruption and Conflicts of Interest: Future Prospects on Lobbying*, in AA.VV., *Corruption and Conflict of Interest. A Comparative Law Approach*, a cura di J.B. AUBY - E. BREEN - T. PERROUD, Edward Elgar, 2014, p. 53 ss.

⁴⁶ S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 1, 2015, pp. 4-5. L'accordo tra il Parlamento europeo e la

attività professionale al monitoraggio del decisore e dell'opinione pubblica), allo stesso tempo da una serie di incentivi volti alla registrazione, la quale rappresenta un tentativo consensuale di legittimare il portatore di interesse all'interno del processo decisionale europeo⁴⁷.

L'idea alla base del registro volontario è quella secondo la quale più è aperto e trasparente il processo, e più dovrebbe essere semplice evitare pressioni indebite o l'accesso privilegiato ad informazioni riservate⁴⁸. Chi aderisce al registro, infatti, ha la possibilità di accedere in anteprima alla documentazione che accompagna una proposta di regolamento e di presentare le proprie osservazioni lungo le varie fasi del processo istruttorio. Chi non aderisce al registro può comunque prendere visione dei documenti e partecipare alla formazione delle decisioni, ma in subordine rispetto ai soggetti iscritti oppure, sostanzialmente quando il processo decisionale viene aperto pubblicamente attraverso consultazioni pubbliche o altre forme partecipative.

La volontarietà della iscrizione ha, tuttavia, due conseguenze dirette. Da una parte, impedisce di avere un quadro esaustivo della tipologia di gruppi di pressione e di lobbisti in attività. Così, presso l'Unione europea⁴⁹, il registro dei lobbisti non permette l'emersione di molti soggetti che svolgono attività di *lobbying*: ad esempio, al 31.12.2015⁵⁰ risultavano censiti 9.981 soggetti, di cui 627 agenzie di consulenza, 4.552 associazioni di categoria o professionali, 2.303 organizzazioni non governative, 632 istituti accademici e di ricerca, 37 organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, 419 organizzazioni di rappresentanza di enti territoriali o pubblici, con un trend in crescita. Ma, se si scorrono gli elenchi, sono assenti numerose aziende, associazioni di categoria (come ad esempio alcuni

Commissione europea, siglato il 22 luglio 2011, relativo all'istituzione di un "Registro per la Trasparenza" per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. 191/29 del 23 luglio 2011. L'Unione Europea, con l'*Interinstitutional agreement on a common Transparency Register between the Parliament and the Commission* del 23 giugno 2011, ha stabilito che: «[r]ientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, quali l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi, le "piattaforme", i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale. Dette attività comprendono, *inter alia*, i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, e l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali o conferenze, cui siano stati invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione. Sono altresì inclusi i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni aperte».

⁴⁷ È lo stesso art. 11 del Trattato sull'Unione Europea che stabilisce l'impegno di apertura delle istituzioni europee verso i portatori di interesse.

⁴⁸ Come spesso accade, accanto al registro volontario, sono gli stessi lobbisti che sviluppano delle regole interne. Si fa il caso, ad esempio, alla SEAP (*Society of European Affairs Professionals*) e alla EPACA (*European Public Affairs Consultancies Association*)

⁴⁹ Per una analisi complessiva si rinvia a J. GREENWOOD - J. DREGER, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, in *Interest Groups & Advocacy*, II, 2013, p. 139-162.

⁵⁰ *Relazione annuale del Parlamento Europeo* del 2015.

sindacati importanti), e la quasi totalità degli studi legali e di consulenza⁵¹. Tale mancanza conferma come i registri a iscrizione volontaria siano caratterizzati da una profonda frammentarietà delle informazioni relative ai soggetti iscritti e questa è una delle ragioni per cui, ancora oggi, l'Unione Europea non dispone di un censimento ufficiale e completo del numero di rappresentanti di interessi attivi presso le varie sedi delle istituzioni europee. Ciò comporta, poi, che la quantità e qualità delle informazioni a disposizione dell'amministrazione che detiene e gestisce il registro siano disomogenee e legate a variabili non del tutto controllabili. In questo senso, rimangono deboli i meccanismi di controllo mentre sono in crescita i reclami per incongruità e mancanze⁵². Inoltre, la possibilità di aggirare la registrazione volontaria è acuita anche dal peso economico del soggetto che rappresenta un determinato interesse.

Dall'altra parte, è interessante notare come, da quando è stato introdotto nel 2008, la crescita delle registrazioni è stata costante. In particolare, fra le organizzazioni ancora presenti, 328 risalgono al 2008, mentre 517 risalgono al 2010 e 911 al 2011. Le successive modifiche e innovazioni del 2014 e 2015 hanno determinato ulteriori ed importanti aumenti - con particolare riferimento dopo l'ipotesi paventata di rendere l'iscrizione obbligatoria - con la conseguenza che quasi il 60% delle organizzazioni attualmente presenti si è registrato negli ultimi 3 anni⁵³.

4. La mancata regolazione della rappresentanza di interessi in Italia

In Italia, per ragioni tanto storiche quanto culturali⁵⁴, il tema è rimasto a lungo ai margini, malgrado numerose proposte di regolazione siano state avanzate a livello nazionale. A dimostrarlo vi è il primo

⁵¹ Diversi sono gli esempi di distorsione (o di totale mancanza) nei casi di registrazione, come il caso di Google, che rappresenta al 2014, il secondo soggetto per numero di incontri, ma che si è registrato solo nel 2011, ben tre anni dopo l'avvio del registro. Per una rassegna si veda A. DEMURTAS, *Nel registro Ue l'iscrizione è volontaria. I controlli pochi. Così i gruppi di pressione si muovono nell'ombra. A 1.000 € l'ora*, marzo 2014. Disponibile in http://www.lettera43.it/politica/unione-europea-lobby-allavoro_43675124839.htm

⁵² Come è stato notato dal report della associazione OPENPOLIS, *Vedo e non vedo. La trasparenza delle lobby in Italia e in Europa*, n. 1, Gennaio, 2017, «molto spesso il questionario da compilare per registrarsi è interpretato in modo difforme e le informazioni che ne derivano vanno a comporre base dati poco affidabili. È il caso del personale coinvolto nell'attività di lobbying: 114 organizzazioni affermano di avere almeno 100 lobbisti, un numero già molto elevato, mentre l'Università di Pavia ne dichiara addirittura 1.904» a cui va ad aggiungersi, l'Università de L'Aquila che dichiara di spendere 10 milioni di euro in attività di lobbying a Bruxelles: una cifra molto alta se confrontata con Confindustria (il trentaduesimo soggetto in Europa per numero di incontri) che ne dichiara 900mila euro.

⁵³ Rapporto OPENPOLIS, *ult. op. cit.*, 2017.

⁵⁴ L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 aprile 2015, il quale individua come possibili ragioni storico-giuridico ed economiche da un lato la struttura economica italiana, caratterizzata tradizionalmente da una frammentazione in un vasto numero di imprese piccole o al massimo medie, che non hanno mai saputo unirsi in una rappresentanza unitaria forte; dall'altro, la storica centralità dei partiti come rappresentanti e mediatori degli interessi dei cittadini, partiti che però, una volta entrati in crisi e travolti dalla propria complicità col malaffare e la corruzione, avrebbero trascinato con sé tutte le organizzazioni di mediazione sociale, rovinando così il campo anche ai gruppi

disegno di legge che prevedeva dei meccanismi di regolazione delle relazioni pubbliche che risale al 1976⁵⁵, a cui sono seguiti una quarantina di disegni di legge, poi abortiti⁵⁶ e che mai hanno superato la soglia della Commissione parlamentare competente. A ciò vanno ad aggiungersi anche diversi tentativi, nati nelle amministrazioni locali e regionali⁵⁷. Tuttavia, se questa dinamica dimostra un interesse per il tema, dall'altra ha comportato una estrema frammentazione e confusione, causata soprattutto da un legislatore che ha mostrato una scarsa volontà di affrontare effettivamente la tematica⁵⁸.

Come segnalato dalla dottrina⁵⁹, vi è la possibilità che, la generale diffidenza da parte del legislatore, riguardo il tema della rappresentanza di interessi e in particolare, del rapporto tra lobbista e decisore pubblico, non si risolva in pieno solo con una nuova e articolata regolazione, forse, neanche con una disciplina complessiva del settore. Questo perché, si tratta, come detto, di un fenomeno complesso che coinvolge numerosi attori, politici e sociali, i cui rapporti si sono nel tempo stratificati e la cui regolamentazione giuridica rischia, così, se non attentamente misurata, «di non cogliere i fenomeni reali

d'interesse. In tal senso, si veda anche l'approfondita analisi di M. MAZZONI, *Il coverage della parola lobby nei giornali italiani. Una spiegazione alle difficoltà di radicamento della cultura delle lobbies*, in *Problemi dell'informazione*, 1/2013, pp. 102.

⁵⁵ La prima proposta, C-953, risale alla VII legislatura, presentata nel 1976 dall'On. Sanese.

⁵⁶ Nei progetti più risalenti, sintomo di una scarsa conoscenza dello stesso fenomeno rappresentativo, il lobbista veniva impropriamente ricondotto alla figura di colui che si occupa di pubbliche relazioni, mentre in realtà la sua azione – pur potendo ovviamente comprendere anche la coltivazione di tale aspetto – è più specificamente diretta nei confronti dei decisori pubblici. Sul punto si veda M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Laterza, 2010, p. 56 ss. Consideriamo poi, che solo dall'inizio della XVII Legislatura sono stati presentati oltre una decina di disegni di legge, tutti di iniziativa parlamentare, di cui nessuno ha superato l'esame della commissione, cfr. L. LUNA DI MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano*, cit.

⁵⁷ Le Regioni rappresentano senza dubbio uno dei banchi di prova più interessanti per quanto riguarda la regolamentazione dell'attività di lobbying. Dopo la regolamentazione introdotta in Regione Toscana nel 2002, in Regione Molise nel 2004 e in Regione Abruzzo nel 2010, in questo 2016 vanno segnalate le iniziative della Regione Calabria e della Regione Lombardia, che hanno introdotto nuove leggi in materia, e delle Regioni Puglia e Lazio, che hanno dato avvio all'iter di approvazione di due disegni di legge. In questo senso, è bene notare che nel 2016 anche Roma e Milano hanno deciso di attivarsi in tale direzione in occasione della stesura del Terzo piano d'azione dell'*Open Government Partnership*.

⁵⁸ Sintomatica, in tal senso, è stata l'esperienza del Registro del Ministero delle Politiche Agricole, lanciato nel 2012. In realtà, recentemente P.L. PETRILLO, *Audizioni informali sui disegni di legge in materia di lobbying*, Senato della Repubblica, 12 Febbraio 2015, 4, ha messo in fila una serie di elementi regolatori che incidono sul sistema della rappresentanza di interessi. «[S]i tratta di un lungo elenco di norme (ne conto almeno 125), di diverso ordine e grado (leggi, decreti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali, circolari presidenziali), che, in modo disorganico, definiscono un timido quadro regolatorio del fenomeno lobbistico». Per una panoramica abbastanza aggiornata, anche se non esaustiva, delle regole che più direttamente (ivi compresi i tentativi di autoregolamentazione) si rivolgono al fenomeno, TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, 2014.

⁵⁹ N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2015. L'Autore sostiene come sia possibile «disciplinare con accuratezza il rapporto dei lobbisti con deputati e senatori, o anche gli accessi dei lobbisti ai palazzi di Camera e Senato, ma il tutto finisce per essere del tutto vanificato dalle figure di ex parlamentari che fungono da lobbisti e altresì – assai più frequentemente di quanto si creda – da quelli che chiamerei parlamentari – lobbisti, ossia deputati e senatori che, come finalità essenziale o persino unica del loro mandato parlamentare, hanno appunto quella di perseguire ed appoggiare le richieste di una categoria o di un gruppo di interesse».

che spesso tendono a svolgersi dietro le quinte, e di delineare procedure molto artificiali e il più delle volte inefficaci»⁶⁰.

Ma per altro verso, è proprio tale deficit normativo che si presta ad alimentare dubbi e sospetti circa i contenuti stessi dell'attività di *lobbying*. Non solo, ma tale deficit comporta anche un aumento delle organizzazioni della società civile il cui obiettivo è controllare l'esercizio dell'attività lobbistica, cercando di superare l'inerzia degli organismi pubblici, con la conseguenza però di spostare l'attenzione non tanto sulla valorizzazione dello strumento, che rimane un importante meccanismo di condivisione di conoscenza, quanto di sospetto. E ciò soprattutto se si considera che oggi, a differenza del passato, è venuto parzialmente meno quel ruolo del partito politico come struttura organizzativa di mediazione tra la dirigenza partitica e la base, capace di formulare e sintetizzare i programmi politici⁶¹.

Per cui, dal momento che «decidere significa avere basi conoscitive, elaborare idee, conoscere la realtà, confrontare soluzioni e scegliere tra esse»⁶², la conoscenza tecnica degli interessi di cui sono portatori i rappresentanti, può essere di supporto al lavoro del legislatore, che in autonomia e trasparenza, non potrà che assumersi la responsabilità, di fronte agli elettori, delle decisioni prese. È proprio a partire da questo punto di vista che assume rilevanza, l'esigenza di una normativa *ad hoc*, che sia in grado di far emergere i contenuti di tale attività e ne stabilisca i limiti di un corretto esercizio, al fine di garantirne la trasparenza ed assicurare il pluralismo democratico⁶³.

5. La regolazione amministrativa nelle autorità indipendenti

Se nell'ordinamento italiano il processo di legittimazione della rappresentanza di interessi non è giunto, ancora, ad una definizione del *lobbying* lecito, vi sono stati settori dell'amministrazione dove la partecipazione degli interessi organizzati è da tempo una condizione necessaria nel processo decisionale. Si fa riferimento alle Autorità Amministrative Indipendenti (AAI), le quali, per la particolarità dei compiti che sono chiamate a svolgere, e per il deficit democratico che caratterizza il

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO, *Per una consapevole cultura costituzionale*, Jovene, 2013, p. 101. In particolare, l'A. sottolinea come «i vecchi partiti politici, quelli che sono crollati all'inizio degli anni Novanta, avevano messo in piedi macchine che servivano alla decisione. Per esempio, c'erano delle case editrici che pubblicavano riviste, studi, promuovevano incontri e ricerche [...] Il partito investiva nell'elaborazione delle sue linee politiche, e queste si diffondevano in tutte le sue strutture periferiche. Oggi, il giornalista che va ad intervistare i politici sull'energia nucleare, si sente rispondere delle bestialità, una serie di considerazioni banali prive di base conoscitiva, ognuno libero di esprimere la sua opinione come se fosse davvero titolato ad averne una». In tal senso anche L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione*, cit.

⁶² *Ibidem*, p. 100.

⁶³ Da qui anche considerando, come già è stato notato, che non si possa dire che restino «ancora misteriose le vie di cui il gruppo può servirsi per influire sul pubblico», cfr. P. RESCIGNO, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in *Riv. Soc.*, 1959, p. 248.

loro potere decisionale, hanno dovuto sviluppare nel tempo dei canali di contatto e di legittimazione con i rappresentanti di interessi del settore di riferimento⁶⁴.

Una prima forma di partecipazione, è il caso delle riunioni informali, come tavole rotonde, tavoli tecnici o panel consultivi. Si tratta di attività di consultazione che, nonostante siano svolte periodicamente dalle AAI e spesso previste nei propri regolamenti, non sono formalmente strutturate e proceduralizzate, e per esse non sono previste norme specifiche che ne regolino, ad esempio, gli aspetti di trasparenza né relativamente ai soggetti partecipanti o al possibile impatto che le loro osservazioni potrebbero avere sulla decisione finale dell'amministrazione.

Una secondo canale di partecipazione e di confronto tra l'amministrazione e gli interessi organizzati è quella delle audizioni pubbliche. Le audizioni sono occasioni di confronto regolate da diverse AAI⁶⁵, per cui si prevede che i soggetti interessati possano essere ascoltati pubblicamente, all'interno di una procedura articolata e tendenzialmente trasparente, da parte dell'Autorità o periodicamente (ad esempio una volta all'anno) o di volta in volta sugli argomenti oggetto di consultazione e che richiedono una decisione da parte dell'Autorità. Si tratta di una forma di consultazione "dal vivo", senza intermediazione di altri strumenti, secondo un *iter* formalizzato anche in modo piuttosto dettagliato dalle Autorità che lo prevedono.

⁶⁴ Sul legame tra legittimazione e attività di regolazione delle autorità amministrative indipendenti A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Carocci, Roma, 2012. Si veda poi C. RAIOLA, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, in *Osservatorio AIR*, www.osservatorioair.it, gennaio 2010. La partecipazione ai processi decisionali trova disciplina nelle seguenti regolazioni: Banca d'Italia, Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, marzo 2010; AEEG, Allegato A alla Delibera GOP 46/09 "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas"; COVIP, Deliberazione dell'8 settembre 2011 "Procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione". AVCP, Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18-10-2011; AGCM, Delibera AGCM 15 novembre 2007, n 17589 – Pratiche commerciali scorrette: regolamento sulle procedure istruttorie. IVASS e CONSOB non hanno ancora approvato gli schemi di regolamento: IVASS, documento per la consultazione n. 28/2008; CONSOB, Documento di consultazione 25 gennaio 2010.

⁶⁵ Nello specifico, la AEEG (Autorità per l'energia elettrica e il gas), la AGCOM (Autorità garante per le comunicazioni, l'autorità di vigilanza sui contratti pubblici), l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), AGCM (Autorità garante della concorrenza e del mercato). Le audizioni sono regolate dalle seguenti delibere: AGCOM, Delibera n. 453/03/CONS. Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259; ANAC, il Regolamento del 08 aprile 2015, Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale n.92 del 21 aprile 2015; AGCM, Delibera AGCM 15 novembre 2007, n 17589 – Pratiche commerciali scorrette: regolamento sulle procedure istruttorie; AeeG, delibera n. 33/03, Regolamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per le audizioni periodiche e speciali e per lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi.

Una terza forma, infine, è la richiesta di osservazioni e proposte mediante consultazioni pubbliche svolte *on line*⁶⁶. In generale, tale strumento ha avuto una crescita notevole negli ultimi anni, sia per la facilità di utilizzo, sia per la sua economicità, comportando, però, la necessità di una regolazione specifica da parte dell'Autorità competente. Si può dire anzi che la disciplina della partecipazione si sostanzia innanzitutto nella disciplina della consultazione pubblica, anche nei casi in cui è ricompresa nella più ampia regolazione dei procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione.

Le consultazioni costituiscono, ad oggi, i principali meccanismi di contatto tra le Autorità e gli operatori economici e i rappresentanti di interessi. Seppur con le dovute differenze, le discipline che regolano i procedimenti di consultazione seguono il modello del *notice and comment*⁶⁷: l'Autorità pubblica sul proprio sito un documento di consultazione su cui sollecita l'invio di commenti da parte di soggetti rappresentanti di diversi interessi. In accordo con le indicazioni internazionali⁶⁸, le Autorità raramente specificano quali soggetti possano partecipare alle attività di consultazione, e tendono ad aprire le procedure il più ampiamente possibile⁶⁹: quasi tutte le discipline prevedono che la partecipazione mediante consultazione *on line* sia aperta a tutti i soggetti interessati e solo, in rari casi sono previste delle particolari condizioni per poter partecipare alla consultazione⁷⁰.

Tuttavia, in generale e a parte dei singoli casi⁷¹ che non nascono specificatamente per rendere trasparente la partecipazione degli interessi, mancano dei registri dei portatori di interesse dove siano

⁶⁶ Sulle consultazioni on line si veda C. RAIOLA, *Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'Air su tecniche e caratteristiche*, in Osservatorio AIR, maggio 2012, P 3/2012.

⁶⁷ Sulle procedure di *notice and comment* negli Stati Uniti, C. COGLIANESE, *Information Technology and the Regulatory Process*, in *Administrative Law Review*, vol. 56, 2004; C. COGLIANESE, *The Internet and Citizen Participation in Rulemaking*, in *Journal of Law and Policy*, vol. 1, 2005; M.F. CUÉLLAR, *Rethinking Regulatory Democracy*, in *Administrative Law Review*, vol. 57, 2005. D. M. SHAFIE, *Participation in E-Rulemaking: Interest Groups and the Standard-Setting Process for Hazardous Air Pollutants*, in *Journal of Information and technology and politics*, IV, 2008. Sulla applicabilità del modello di *notice and comment* alle AAI si veda C. RAIOLA, *Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti*, cit, p. 7; N.S. SPADARO, *Agcom e procedura di notice and comment*, in *Riv. Reg. Mer.*, II, 2014. Da ultimo, si consideri anche il recente art. 22 in materia di appalti pubblici, nel d.lgs. n. 56 del 2017.

⁶⁸ L'Oecd ha indicato, nei propri documenti, la necessità di aprire le procedure amministrative, anche nei casi di provvedimenti amministrativi e regolativi adottati dalle autorità indipendenti, al fine di coinvolgere tutte le parti interessate, più anticipatamente possibile nel processo decisionale. Si veda, il documento OECD, *Better regulation in Europe*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf>.

⁶⁹ Ad esempio, per quanto riguarda la Aeg, la fase procedimentale della consultazione preventiva è prevista e disciplinata dall'art. 5 delibera Aeg n. 61/97 recante, in cui viene disciplinata la procedura di consultazione. Sul punto si veda la ricostruzione di M.T. RIZZO, *L'autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Com.*, VI, 2014, pag. 1387.

⁷⁰ Ad esempio, questo è vero per la COVIP, la quale individua i portatori di interesse da consultare nei soggetti vigilati e nei rappresentanti degli operatori e dei consumatori, anche se ciò non preclude ad altri soggetti l'invio di osservazioni sui documenti pubblicati. È da notare poi, che nei documenti pubblicati on line ai fini della consultazione, non viene specificato a chi tale consultazione è rivolta, aprendo di fatto la partecipazione a tutti i soggetti potenzialmente interessati. Si veda, L. FERRARA, *L'Air nella commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip)*, Osservatorio Air, 2014.

⁷¹ Un esempio, è il Registro degli operatori di comunicazione, previsto all'art. 1 comma 6 lett. a) della legge istitutiva dell'AGCOM, n. 249 del 1997. Ad oggi, tale registro è regolato dal Regolamento per l'organizzazione e la

facilmente rintracciabili le informazioni di chi partecipa alle procedure di regolazione delle AAI. Pertanto, la trasparenza, nel caso delle autorità indipendenti, è in generale presente, ma è estremamente frammentata nei vari processi di audizione e consultazione, nascendo più come strumento di legittimazione del decisore pubblico, che come meccanismi di legittimazione dei portatori di interessi.

6. Il registro della trasparenza del Ministero dello Sviluppo Economico come tentativo amministrativo di regolazione del *lobbying*

Una delle più recenti e strutturate esperienze di regolazione del *lobbying* in Italia, è l'introduzione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico di un registro dei portatori di interesse e di un'agenda pubblica degli incontri sia del Ministro che dei vertici apicali del ministero⁷². Il registro avviato a settembre 2016, ha avuto un buon riscontro, dimostrato dal fatto che ad un anno di distanza dalla sua istituzione, figuravano quasi 940 soggetti iscritti, divisi in sei gruppi principali⁷³.

Il regolamento del Mise prevede da una parte la registrazione dei soggetti che intendono manifestarsi come portatori di interesse, dall'altra l'obbligo, a partire dal 1 marzo 2017, dei livelli dirigenziali apicali e dei vertici politici⁷⁴, di rendere pubbliche le agende degli incontri con i soggetti registrati e gli argomenti trattati.

È interessante notare due aspetti. Per prima cosa, se è vero che la registrazione rimane volontaria, la mancata registrazione di un soggetto pone una sorta di vincolo di trasparenza nei confronti del funzionario pubblico, che comunque dovrà rendere conto all'organo politico dei suoi incontri istituzionali, così come l'organo politico di fronte all'opinione pubblica. Secondariamente, l'iscrizione al registro comporta la divulgazione pubblica di una significativa quantità di dati e informazioni, che contribuiscono ad aggiornare automaticamente una sezione del sito contenente statistiche e grafici e che rappresenta una buona base conoscitiva del fenomeno lobbistico all'interno del ministero. Infatti, le organizzazioni che desiderano manifestarsi come portatori di interesse dovrebbero dichiarare

tenuta del registro degli operatori di comunicazione, del 26 Novembre 2008. Un altro esempio è il Registro degli intermediari assicurativi IVASS RUI.

⁷² È necessario aggiungere che, in scia all'esperienza del Mise, anche il Ministro della Pubblica amministrazione Madia, ha adottato, nello scorso maggio, un registro della trasparenza simile a quello del Mise, nell'ambito del Terzo piano d'Azione dell'*Open Government Partnership*.

⁷³ Il registro del MISE è strutturato in sei categorie, ricalcando di fatto quelle già presenti nel registro europeo: Società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti; Imprese e associazioni di categoria, commerciali e professionisti; Organizzazioni non governative; Centri di studio, istituti accademici e di ricerca; Organizzazioni rappresentative di chiese e di comunità religiose; Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti.

⁷⁴ La pubblicazione dell'agenda degli incontri politici del Ministro e dei vertici politici del ministero è obbligatoria dal 12 ottobre. Alla fine di febbraio 2017 all'interno dell'agenda del Ministro sono stati registrati 90 incontri, tenutisi esclusivamente all'interno del Ministero e intrattenuti con alcuni dei maggiori soggetti imprenditoriali nazionali e internazionali. In data 20.3.2017 ancora non risulta attivata l'agenda dei dirigenti. Infine, è bene ricordare che l'agenda del ministro e dei vertici del ministero vengono aggiornate ogni due mesi.

competenze, bilanci, fondi e dipendenti destinati all'attività di rappresentanza presso il Ministero. Questi dati vengono tutti pubblicati *on line* all'atto della registrazione e sono immediatamente visibili da chiunque.

Un ulteriore meccanismo di interesse è sicuramente quello riferibile alle consultazioni pubbliche, che tendono a valorizzare ed incentivare la registrazione volontaria. Il Mise si impegna ad inviare segnalazioni ai soggetti registrati riguardo le consultazioni nei settori di interesse da essi indicati, così che le organizzazioni iscritte possano presentare in via telematica proposte, richieste, suggerimenti, studi e analisi, memorie scritte e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato. Secondariamente, per poter ottenere un incontro con i vertici politici e amministrativi del ministero è necessario essere registrati, escludendo almeno formalmente tutti i soggetti che non lo sono⁷⁵.

Per quanto riguarda il controllo, poi, il Mise ha istituito una serie di gruppi di esperti a composizione mista, i quali sono invitati a verificare se l'organizzazione a cui appartiene un determinato professionista è registrata e se le dichiarazioni da essa effettuate siano veritiere. Al pari del registro europeo, il registro della trasparenza del Mise prevede un meccanismo di segnalazione da parte di terzi di eventuali errori ma soprattutto di contestazione delle informazioni inserite.

Centrale infine è il ruolo del *Responsabile della trasparenza*⁷⁶ del Ministero, a cui è attribuita la responsabilità della attività di monitoraggio⁷⁷ e controllo sul rispetto del *Piano di prevenzione della corruzione* che ogni singola amministrazione deve adottare sulla base dei criteri del *Piano nazionale anticorruzione* predisposto dall'Anac, all'interno del quale è ricompreso anche il Registro della Trasparenza del Mise. In questo senso, il registro, viene affidato alla gestione del Responsabile della Trasparenza, a partire dalla definizione delle linee guida per la registrazione da parte degli interessati fino al controllo delle segnalazioni.

Importante poi è stata l'introduzione di un *Codice di condotta*, al quale i nuovi iscritti sono tenuti a dare esplicito consenso per poter portare a termine la registrazione sulla piattaforma del ministero e quindi aver la possibilità di manifestarsi pubblicamente come portatore di interesse. In particolare, la sottoscrizione del Codice di condotta implica l'accettazione espressa da parte del lobbista dei «principi di lealtà, trasparenza e correttezza» quali elementi conformanti la propria condotta, comportando

⁷⁵ Così come confermato dalla sezione *Chi deve registrarsi?* nel sito web del Registro della Trasparenza. Sul punto si veda il dibattito creato sul sito web formiche.it, con particolare attenzione l'articolo di M.C. ANTONUCCI, *Perché il registro dei lobbisti al Mise sarà il trionfo della trasparenza*, 19.10.2016.

⁷⁶ Per una ricostruzione del ruolo del responsabile anticorruzione e della trasparenza e al suo ruolo di garanzie, si veda D. BOLOGNINO, *Per una risposta corale dell'amministrazione etica di fronte al fenomeno corruttivo: compiti e responsabilità del responsabile della prevenzione e l'auspicabile task force della prevenzione (l. 190 del 2012)*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2013, p. 811. Si veda anche, L. BERIONNI, *Organizzazione e attuazione della trasparenza: il responsabile per la trasparenza, gli Oiv e l'imvarianza finanziaria*, in B. PONTI, *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, 2016, p. 466 ss.

⁷⁷ Art. 1, comma 9, lett. e), legge n. 190 del 2012.

l'impegno a «non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa vantaggioso o beneficio». Nel caso di violazione del Codice di condotta, sarà revocata l'iscrizione dal registro, sanzione che produce i suoi effetti sia sul piano reputazionale che su quello sanzionatorio, a partire dalla impossibilità di avere incontri “ufficiali” con i vertici politici e amministrativi del ministero.

7. La regolazione della rappresentanza di interessi dall'interno: i codici di comportamento

Il Codice di condotta non è l'unico strumento di regolazione delle relazioni tra il Mise e i portatori di interessi, in quanto ad esso va ad aggiungersi il *Codice di comportamento* dei funzionari pubblici⁷⁸ adottato dal Ministero dello sviluppo economico nel 2015: i due strumenti regolativi, quindi, si pongono sostanzialmente su di un piano di complementarietà reciproca⁷⁹. In questo senso, i Codici di comportamento sembrano rappresentare un possibile punto di congiunzione tra la normativa amministrativa anticorruzione e la regolamentazione della rappresentanza di interessi all'interno delle amministrazioni pubbliche, e ciò che giustifica una tale congiunzione, è il fatto che il funzionario pubblico può incorrere in conseguenze disciplinari nel caso in cui svolga la propria funzione favorendo in modo parziale e illecito un interesse piuttosto che un altro.

È in questo contesto, che la regolazione del fenomeno lobbistico nel sistema italiano assume delle caratteristiche del tutto peculiari, a partire proprio dai codici di comportamento, sviluppatisi dopo l'entrata in vigore della l. n. 190 del 2012, seguito dal successivo codice nazionale, adottato con il d.P.R. n. 62 del 2013, nonché dai piani per l'anticorruzione⁸⁰ di ogni singola amministrazione. Infatti, la normativa sull'anticorruzione fa emergere un punto di vista differente rispetto al problema della regolazione degli interessi: un punto di vista che potremmo dire *interno* e *amministrativo*, poiché attraverso i vari strumenti che da essa derivano si cerca di controllare il fenomeno lobbistico prevenendo possibili patologie corruttive tramite misure che ineriscono il profilo soggettivo dei funzionari pubblici.

⁷⁸ Il Codice di Comportamento del Ministero dello Sviluppo Economico è stato adottato con il d.m. 17 marzo 2015. In generale sul ruolo dei Codici di comportamento si veda E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento e il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2013; S. NERI, *Il rilievo giuridico dei codici di comportamento nel settore pubblico in relazione alle varie forme di responsabilità dei pubblici funzionari*, in *Amministrazione in cammino*, 2016.

⁷⁹ Elemento che viene per di più ribadito nell'art. 2 del Codice di condotta secondo il quale «[l]l'iscritto si impegna ad osservare e a far osservare ai propri collaboratori a qualsiasi titolo, avuto riguardo al ruolo e all'attività svolta, gli obblighi di condotta previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 con il quale è stato emanato il “Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici” e dal decreto ministeriale del 17 marzo 2015 con il quale è stato adottato il Codice di comportamento dei Dipendenti del Ministero dello Sviluppo economico».

⁸⁰ In generale sul ruolo dei piani anticorruzione, anche in rapporto con la responsabilità disciplinare, si veda F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, p. 8 ss.

Si pensi alla c.d. *disciplina dei regali* a favore dei dipendenti pubblici, in cui si richiede al funzionario di rispettare determinate regole relative ad esempio al *quantum* del regalo ricevuto⁸¹. Ebbene, se tali regole non fossero rispettate ciò costituirebbe fonte di responsabilità disciplinare per il funzionario, che assumerebbe una particolare consistenza nel caso della dirigenza pubblica, senza che per questo rilevino altre responsabilità come quella penale o contabile.

Nel senso indicato, un altro possibile esempio è quello relativo al *conflitto di interessi*⁸² in base al quale il responsabile del procedimento, nonché i titolari degli uffici competenti ad adottare pareri e valutazioni tecniche, devono astenersi dal prendere parte all'adozione di un provvedimento laddove sussista una ipotesi di possibile conflitto, ed eventualmente segnalare tale condizione⁸³. Da questo punto di vista, è evidente come la mancata segnalazione del relativo conflitto possa rilevare in termini diversi, a seconda del peso dell'amministrazione coinvolta nel procedimento. Si potrà cioè assistere ad ipotesi di conflitto di interessi non dichiarati (e che pertanto non hanno portato all'astensione volontaria del funzionario) che conducono a vere e proprie illegittimità incidenti sul provvedimento finale, così come a quelle che non hanno effetto diretto sulla decisione finale dell'amministrazione, comportando delle mere irregolarità procedurali. Tuttavia, in entrambi i casi, la mancata segnalazione del conflitto di interessi e quindi dell'esistenza di un rapporto distorto tra il decisore amministrativo e gli interessi coinvolti nell'esercizio del potere, potrebbe avere ripercussioni in termini disciplinari sullo stesso funzionario⁸⁴.

Sono poi previste anche alcune fattispecie specifiche di conflitto come, ad esempio, quelle relative alla conclusione di contratti con imprese con le quali il funzionario abbia intrattenuto precedenti rapporti: anche in questi casi, il dipendente si deve astenere dal partecipare all'adozione delle decisioni e alle attività relative all'esecuzione del contratto⁸⁵, in mancanza del quale, nella migliore delle ipotesi, il funzionario va incontro ad ipotesi sanzionatorie disciplinari.

⁸¹ Si fa in particolare riferimento all'art. 4, c. 5, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, che fissa — seppur «in via orientativa» - in 150 euro il valore massimo dei «regali o altre utilità di modico valore» che il dipendente pubblico può accettare. Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 927 ss.; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 319 ss.; U. GARGIULO, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2012, p. 751 ss.

⁸² Sulle diverse dimensioni regolative del conflitto di interessi si veda la ricostruzione di A. LALLI, *Conflitti di interessi nel diritto privato e nel diritto pubblico. Una rassegna*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc.1, 2016, p. 155 ss

⁸³ La disciplina fondamentale si ricava dall'art. 6, comma 2 del d.p.r. 62 del 2013. Del tutto uguale è poi l'indicazione dell'art. 4 comma 2 del regolamento del Mise.

⁸⁴ Sul dovere di astensione in caso di conflitto di interessi si veda S. VILLAMENA, *Osservazioni su "conflitto di interessi" e provvedimento amministrativo*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità libertà. Tra legge e amministrazione*, in *Atti del convegno di Salerno, 14-15 Novembre 2014*, Giappichelli, Torino, 2016. Ipotesi ulteriormente rafforzata dalla modifica del d.lgs. 74 del 2017 all'art. 55 *sexies* del d.lgs. 165 del 2001 in tema di sanzioni disciplinari.

⁸⁵ Art. 14, d.P.R. n. 62 del 2013.

Rilevano ancora, in modo particolare, gli obblighi di dichiarazione dei propri interessi patrimoniali⁸⁶ che, per i dirigenti, poi vengono accentuati⁸⁷, e per i quali assume particolare rilevanza il nuovo art. 14 del d.lgs. 33 del 2013, dopo la modifica del d.lgs. 97 del 2016.

Ipotesi che poi vengono confermate anche dal Codice di Comportamento del Mise, nel quale emerge che i dipendenti pubblici, al pari del lobbista che ha sottoscritto il Codice di condotta, devono rispettare i «principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agiscono in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi»⁸⁸.

Infine, la volontà del Ministero dello Sviluppo Economico non solo di rendere pubblica l'agenda del Ministro ma anche quella dei sottosegretari e dei vertici dirigenziali del ministero, si muove proprio verso questa dimensione “amministrativa” del fenomeno lobbistico.

Da questi diversi punti di vista appare evidente come il conflitto di interessi dal lato amministrativo non viene rimosso, rispetto le relazioni che un funzionario pubblico può intrattenere nello svolgimento della propria funzione, ma viene gestito, incanalato, attraverso una serie di strumenti amministrativi, che tuttavia hanno effetti diretti anche sugli interessi esterni: poiché, come detto si tratta ancora di interessi privati, si lascia, in ultima analisi, ai funzionari amministrativi direttamente coinvolti (soprattutto di livello dirigenziale) la disponibilità delle tutele. Così emerge chiaramente un profilo rilevante, rispetto alla possibile definizione di un modello italiano di regolazione del *lobbying*, dove lo strumento della responsabilità disciplinare può rappresentare un mezzo per prevenire gli illeciti più lievi e per evitare che possibili comportamenti patologici, nelle dinamiche di relazione del potere amministrativo con l'esterno, si ripetano o degenerino in fenomeni di corruzione in senso proprio, a rilevanza penale⁸⁹.

Va pertanto sottolineato come molte delle misure di prevenzione previste nella normativa sull'anticorruzione operino proprio in questa direzione⁹⁰ e il numero degli esempi, evidentemente è cospicuo, confermando la tesi secondo la quale, una qualche forma di regolazione indiretta del fenomeno lobbistico è possibile rintracciarla nell'ordinamento italiano. Anzi, se consideriamo in modo complessivo le misure preventive in materia di anticorruzione dalla prospettiva dei codici di comportamento e della responsabilità disciplinare ad essi conseguenti, emerge in chiaroscuro, una

⁸⁶ Art. 6, d.P.R. n. 62 del 2013.

⁸⁷ Art. 13, d.P.R. n. 62 del 2013

⁸⁸ Art. 1 comma 4 Codice di Comportamento del Mise, d.m. 17 marzo 2015.

⁸⁹ B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2010, p. 35

⁹⁰ Questo ruolo dei codici di comportamento come strumento amministrativo di gestione degli interessi è stato già in parte notato a partire da A. LALLI, *Conflitti di interessi nel diritto privato e nel diritto pubblico*, cit, secondo il quale «[u]n ruolo importante può essere rivestito dai codici di comportamento che disciplinino esplicitamente il conflitto dei parlamentari, ma anche da accorte normative sul sistema dei finanziamenti alla politica e delle *lobbies*. Una misura efficace è quella affidata al controllo di un'opinione pubblica attiva e informata».

regolazione del fenomeno lobbistico piuttosto intensa. In questo quadro, è allora possibile osservare come, ponendosi alla base del sistema delle responsabilità pubbliche, sia per intensità che per conseguenze, la responsabilità disciplinare possiede i medesimi tratti del potere cautelare⁹¹, laddove in entrambe le ipotesi si mira ad evitare l'aggravarsi delle posizioni oggetto di tutela, e di conseguenze di evitare il rischio di cadere in ipotesi di responsabilità più gravi, come nel caso delle ipotesi penali.

L'effetto è forse nel suo insieme non ancora soddisfacente, ma da una parte riflette l'idea che sia l'amministrazione per prima che debba assicurare la cura imparziale dell'interesse pubblico definito dalla legge e dagli atti di indirizzo, dall'altra la consapevolezza che l'attività di rappresentanza di interessi cerca di costruire un relazione diretta con il decisore pubblico, indipendentemente che questi ricopra un incarico politico o amministrativo.

Tutto ciò pare ipotizzare una differente strada regolativa, che sembra caratterizzare il modello italiano, nell'obiettivo sia di individuare degli strumenti sempre più efficaci nella lotta alla corruzione, sia di valorizzare il ruolo dell'amministrazione nell'identificazione del confine tra rappresentanza di interessi lecita e illecita. In questo modo, si rafforza anche l'idea che il Codice di comportamento rappresenti, di fatto, uno dei principali strumenti organizzativi a disposizione dei dirigenti, come datori di lavoro pubblici, al fine di tendere verso il miglioramento del buon andamento e dell'imparzialità del proprio ufficio⁹².

8. La regolazione amministrativa e la necessità di una regolazione nazionale. Considerazioni conclusive

Per quanto una disciplina legislativa diretta del fenomeno appaia in ogni caso auspicabile, l'evoluzione del modello italiano, a seguito dell'adozione dei provvedimenti in materia di anticorruzione, sembra aver intrapreso una sua peculiare rotta. In particolare si evidenzia un modello di regolazione che si caratterizza per la sua dimensione "diffusa", nel senso che trova la propria fonte di legittimazione sia in indicazioni di natura regolamentare sia in norme adottate per regolare altri settori che, però, lambiscono il fenomeno lobbistico.

In particolare, il modello ipotizzato dal Mise, ed in vigore ormai da un anno, pur rimanendo, in qualche modo, all'interno dei meccanismi di regolazione volontaria, rappresenta una interessante *best practise* nazionale, dove si incrociano positivamente tanto i meccanismi di trasparenza, quanto quelli più

⁹¹ L'ipotesi del potere disciplinare come equivalente al potere cautelare, è richiamato già in S. VILLAMENA, *Il potere di sospensione amministrativa*, Torino, 2012.

⁹² La dottrina già ha avuto modo di sottolineare come «il licenziamento, da questo punto di vista, rappresenta la più intensa forma di esercizio del potere disciplinare, ma anche il suo fallimento», se visto dal punto di vista della gestione degli uffici, perché «non è di un maggior numero di licenziamenti che ha bisogno il pubblico impiego italiano, ma semmai di un maggior numero di sanzioni di lieve entità» cfr. B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare* cit.

direttamente collegabili alla normativa anticorruzione, tanto quelli di prevenzione amministrativa che di sanzione disciplinare, della cui praticabilità ed efficacia è però ancora presto per esprimere un giudizio definitivo.

Da questa prospettiva emerge quel fenomeno che è stato recentemente definito come di «amministrativizzazione»⁹³ della regolazione del *lobbying*, che riflette in ultima istanza la crescente centralità delle amministrazioni, ai diversi livelli, nella definizione, regolazione e soddisfazione degli interessi, e che rispecchia la crescita (inevitabile) dei piani e degli istituti volti a disciplinare la pressione degli interessi sui decisori pubblici, confermando quella intuizione che vedeva nel sistema italiano l'esistenza di una «regolamentazione-strisciante (ad andamento schizofrenico)»⁹⁴ del fenomeno lobbistico, sulla base dell'esistenza proprio di quel complesso di norme sparse che incidono indirettamente sulla materia.

Per altro verso, appare evidente come, nell'ordinamento italiano, le attività di pressione rivolte ai decisori ed al personale politico (specie con riferimento al Parlamento⁹⁵, ma anche ai membri del Governo) restino meno regolamentate⁹⁶.

L'evoluzione della disciplina indiretta dei meccanismi di relazione tra l'amministrazione pubblica e i rappresentanti di interessi da un lato compensa, ma dall'altro fa emergere sempre di più la necessità di una regolazione diretta del fenomeno, specie a livello politico: la perdurante inerzia del Parlamento suona come una scelta, nel senso di mantenere lo *status quo*, ossia una situazione di volontaria opacità che non giova all'interesse comune, né al livello di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

⁹³ In questo senso, in modo più ampio, si veda E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, II, 2017.

⁹⁴ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., 367 ss.

⁹⁵ Non si può non considerare positivamente, tuttavia, il Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera dei Deputati, disciplinato dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza del 8 febbraio 2017 (*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*), che definisce le modalità attuative della regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento il 26 aprile 2016.

⁹⁶ Non a caso, la dottrina anche internazionale ha iniziato a notare come vi sia un processo di ridefinizione, a vantaggio dei decisori politici, l'equilibrio di potere interno alle strutture amministrative e che segnano un passaggio radicale della concezione regolativa del *lobbying*. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, ad esempio, si veda, C. BRAUN, *The driving forces of stability, Exploring the nature of long-term bureaucracy – interest group interactions*, in *Administration & Society*, vol. 45, VII, 2013; K. MARCETTI, *The use of surveys in interest group research*, in *Interest Groups & Advocacy*, V, 2015, p. 272-282; B. J. COOK, *Curing the mischiefs of faction in the American administrative state*, in *The American Review of Public Administration*, 2016, p. 3-27. Per quanto riguarda l'Italia, si vedano le interessanti riflessioni di M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. Amm.*, fasc. I/II, 2016, p. 11 ss.