

L'intervento dei privati nei processi decisionali di rilevanza politica: la necessità democratica di una legge sull'attività di *lobbying*

di Giulio Casilli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La sovranità popolare in un sistema democratico rappresentativo. – 3. Dai partiti di massa alle ulteriori forme di partecipazione politica. – 4. Partiti *deboli* in un Parlamento *depotenziato*. – 5. Il ruolo e la funzione della rappresentanza di interessi particolari. – 6. La necessità di una legge sul *lobbying*: dai numerosi tentativi di normazione all'indagine conoscitiva della Camera dei Deputati. – 6.1. L'indagine conoscitiva della Commissione Affari Costituzionali della Camera: alcuni indirizzi utili per la legislazione. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

A fronte della conclamata crisi dei partiti e della ridotta partecipazione politica, «la risposta oggi più comune è quella essenzialmente rinunciataria, del depotenziamento della forza decisionale dei luoghi in cui i partiti, *questi* partiti, sono maggiormente presenti (Parlamento, *in primis*, e Governo), e dello speculare potenziamento della giurisdizione dei poteri decisionali (almeno pretesamene) tecnici (istituzioni internazionali e sovranazionali, autorità indipendenti, agenzie private). È una risposta comprensibile, ma aristocratica e non meno antidemocratica»¹.

Per non incorrere nel rischio paventato da Luciani di una definitiva – quanto pericolosa – rassegnazione rispetto alla graduale involuzione dell'articolazione vigente del sistema democratico, e nella perdurante attesa di una più olistica rigenerazione dell'apparato politico-partitico, si ritiene opportuno approcciare al tema della crisi della democrazia rappresentativa alla ricerca di soluzioni e meccanismi che possano ancorarsi armonicamente al modello prefigurato dai Costituenti, per tentare di conferire ad esso nuovo slancio e rinnovato vigore.

Pur nella consapevolezza che nessuna soluzione possa ritenersi di per sé sufficiente o da sola risolutiva di tale complessa questione, nelle pagine che seguiranno si proverà a sostenere come il riconoscimento e quindi l'in-

¹ M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2018, 11.

tegrazione sistemica delle attività di rappresentanza degli interessi particolari – intese come espressione del diritto di partecipazione politica e modalità di estrinsecazione del principio di sovranità popolare – all'interno del campo della formazione delle decisioni pubbliche possa rappresentare un utile argine al dilagare, apparentemente ineluttabile, della crisi sopracitata².

2. *La sovranità popolare in un sistema democratico rappresentativo*

L'art. 1, co. 2, della Carta costituzionale sancisce che la sovranità *appartiene* al popolo. L'uso di tale formulazione è stato ampiamente dibattuto in Assemblea Costituente³, trovando accoglimento soltanto in un successivo momento, in sostituzione del verbo *emanare* inizialmente privilegiato nel progetto di Costituzione⁴.

L'originaria formulazione avrebbe potuto, infatti, «indurre nella convinzione che il potere parta dal popolo ma non si fermi in esso, mentre il punto che premeva mettere in rilievo era non tanto la sovranità originaria [...] quanto la permanenza dell'esercizio di questa nel popolo, come contrassegno essenziale ed ineliminabile del regime democratico che si intendeva instaurare»⁵.

Quella compiuta dal Costituente incarnò, a ben vedere, una scelta sostanziale e non meramente lessicale, con cui si intese sancire una granitica correlazione fra l'appartenenza della sovranità e le relative modalità di esercizio, da attuarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione»⁶. Per tal via, non

² F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2018, 583 ss.

³ Per una ricostruzione del dibattito costituente sul punto, si veda G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, su *Osservatorio Costituzionale*, 1/2020, 122 ss.

⁴ Sul punto, cfr. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1991, 267.

⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 141.

⁶ Esaminando l'art. 1 in Assemblea Costituente, a proposito dell'originaria formulazione del citato inciso («nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi») nel progetto di Costituzione, l'on. Moro affermò quanto segue: «Fummo noi, io ed alcuni colleghi, nell'ambito della prima Sottocommissione, che chiedemmo che vi fosse una indicazione di questo genere, la quale servisse a precisare in modo inequivocabile, dopo la dura esperienza fascista, che la sovranità dello Stato è la sovranità dell'ordinamento giuridico, cioè la sovranità della legge. Non è il potere dello Stato un potere o un prepotere di fatto, è un potere che trova il suo fondamento e il suo limite nell'ambito

solo si ammetteva un protagonismo mediato attraverso gli istituti rappresentativi designati nel prosieguo dalla stessa Carta ma, al contempo, si ribadiva l'indisponibilità della titolarità dell'originario potere sovrano, che non può considerarsi ceduto o delegato per il tramite di essi⁷.

È di tutta evidenza come la portata di tale vincolo di *appartenenza* condizioni l'interpretazione e la declinazione dei rapporti fra rappresentati e rappresentanti, non consentendo un'immedesimazione totale fra i primi e i secondi. È a questi ultimi che spetta, infatti, in virtù del principio di rappresentanza e, quindi, a fronte della legittimazione del popolo, agire nel perseguimento degli interessi dei rappresentati⁸, nella consapevolezza della disomogeneità che fisiologicamente caratterizza il corpo elettorale e, dunque, delle differenti istanze che da esso provengono⁹.

Le carte fondamentali degli Stati di democrazia pluralista contengono le più ampie garanzie con riferimento alla tolleranza e alla tutela della molteplicità di valori, interessi, idee che si riflettono nel tentativo di assicurare la coesistenza di organizzazioni sociali e politiche tra loro anche profondamente differenti. Al pluralismo è infatti connaturato l'aspetto problematico inerente alla relativa organizzazione, funzionale allo scopo di canalizzare e contemporaneamente efficacemente gli eterogenei interessi che attraversano la società.

Il principio della sovranità popolare si accompagna quindi a quello del pluralismo come elemento caratterizzante la democrazia. Il primo esige che il potere politico si eserciti sulla base del consenso espresso dal popolo; il

dell'ordinamento giuridico formato appunto della Costituzione e delle leggi» (Cfr. resoconto stenografico della seduta del 13 marzo 1947 dell'Assemblea Costituente, p. 2041).

⁷ In questo senso, G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, cit., 128.

⁸ Cfr. A. MORRONE, art. 1, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, vol. 1, Bologna, 2018, 17.

⁹ Secondo N. URBINATI, *Il pericolo di affidare le scelte sul Quirinale ai "miracolati del voto" che stanno in Parlamento*, su *Domani*, 4 gennaio 2022, il sistema rappresentativo è uno strumento di organizzazione del potere legittimo che contempla una forma di partecipazione alla *res publica* la quale «tiene insieme due fattori: la somiglianza (di idee o condizioni o interessi) e il patrocinio o l'*advocacy*. Il rappresentante non deve essere un identico (gli interessi dei folli non sono meglio rappresentati dai folli) ma deve "sentire" una similitudine di interesse o idee; ciò lo stimola a tenersi sempre aggiornato sui problemi della società e ad apprendere l'arte dell'"avvocatura politica", ovvero l'essere di parte ma non ciecamente, capace di tenere una certa distanza dalla propria causa per meglio servirla e – soprattutto – per servirla all'interno della cornice dell'interesse generale, non contro di esso».

secondo, invece, prevede che le principali funzioni pubbliche siano affidate ad organi dello Stato distinti dal popolo ma ad esso collegati tramite il meccanismo rappresentativo-elettorale.

Soffermandosi sulla coesistenza di questi due elementi e sui riflessi ordinamentali della relativa interazione, si potrà notare come l'affermazione del principio pluralista e il suo innestarsi sul principio della sovranità popolare abbia comportato una significativa trasformazione del sistema rappresentativo. Quest'ultimo risulta plasmato sulla indefettibile dinamica della ricerca del consenso – che contempla l'adozione di provvedimenti capaci di soddisfare bisogni e richieste provenienti dalla società (*rectius*, dall'elettorato) – in seno alla quale hanno cominciato ad aggregarsi e a organizzarsi, in maniera più o meno stabile, interessi uniformi, diretti all'ottenimento di leggi e politiche rispondenti a esigenze peculiari, spesso poste in contrapposizione con altre.

La complessità dei bisogni in continua trasformazione e la rivendicazione di provvedimenti rispondenti al proprio interesse particolare trova, nelle democrazie pluraliste a suffragio universale, un punto di equilibrio nell'incessante tentativo di conciliare la *rappresentanza* intesa come rapporto con gli elettori, finalizzata quindi a garantire la legittimazione del sistema, con la *rappresentanza* intesa come titolo di esercizio del potere, che assicuri cioè la possibilità di assumere una decisione nell'interesse generale¹⁰.

I risultati di questo sforzo di conciliazione, che prevede altresì il supporto di istituti volti a coadiuvare la capacità decisionale del sistema, variano a seconda del periodo storico e del contesto di riferimento, che necessita pertanto di essere preso in considerazione in via preliminare.

3. *Dai partiti di massa alle ulteriori forme di partecipazione politica*

La risposta al quesito organizzativo del sistema politico è stata fornita per lungo tempo dai partiti di massa, ai quali l'art. 49 Cost. riconosce assoluta centralità¹¹. Essi non solo rappresentano i luoghi di sintesi delle istanze

¹⁰ In questi termini, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2021, 65.

¹¹ La centralità dei partiti politici nel sistema costituzionale italiano è ribadita anche in Corte Cost. n. 170/2018, ove si afferma che: «la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale (sentenza n. 35 del 2017)».

eterogenee che attraversano la società ma anche le sedi ove è possibile (o dovrebbe essere possibile) costruire prospettive unitarie d'azione attraverso le quali prende forma e si sostanzia, per mezzo dell'«esercizio quotidiano di sovranità popolare che si celebra attraverso la vita dei partiti»¹², il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale¹³.

Come autorevolmente sintetizzato da Luciani, nella vicenda costituzionale italiana del secondo dopoguerra il raccordo fra i partiti e lo Stato si articolava secondo un complesso procedimento di formazione della decisione. La struttura dei partiti, fortemente radicati a livello sociale e territoriale, di per sé «impondeva alle élites che li governavano di rispettare un processo decisionale circolare, nel quale i vertici attivavano la mobilitazione della base, ne ricevevano il *feedback*, rielaboravano le molteplici risposte “dal basso” e le portavano, infine, all'emersione al livello delle istituzioni»¹⁴.

La crisi dei partiti nell'assolvimento delle loro funzioni costituzionalmente rilevanti, che si declina sia sul fronte dei rapporti con la società sia sul piano della capacità decisionale, è da attribuirsi a una moltitudine di fattori. Sebbene non sia possibile in questa sede approfondire tali elementi¹⁵, non si può non sottolineare come lo smarrimento teleologico dei partiti si rifletta anche sugli organi in cui le citate formazioni politiche operano e agiscono¹⁶, ponendo in crisi l'intero sistema.

La mitigata legittimazione dei partiti politici, sempre meno capaci di

¹² Così l'on. Basso nella seduta dell'Assemblea Costituente del 6 marzo 1967, in quale aggiunse inoltre che «[o]ggi il cittadino che deve occuparsi di politica, che vuole veramente partecipare all'esercizio della sovranità popolare, lo può fare ogni giorno, perché attraverso la vita del suo Partito, la sua partecipazione all'organismo politico cui aderisce, egli è in grado di controllare giorno per giorno, d'influire giorno per giorno sull'orientamento, politico del suo partito e, attraverso questo, sull'orientamento politico del Parlamento e del Governo».

¹³ In questo senso L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, cit., 271.

¹⁴ M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., 10.

¹⁵ Per una disamina più completa si rimanda a G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, 2009, 1777 ss.; S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 23 ottobre 2012; L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in www.forumcostituzionale.it, 25 luglio 2016.

¹⁶ Sulla crisi dei partiti e sulla delegittimazione del Parlamento, si veda M. FIORILLO, *Dalla partecipazione militante, all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2023, 83 ss.

accogliere e sintetizzare le diffuse istanze sociali, e sempre più *svincolati* da un *patto* di rappresentanza con gli elettori¹⁷, rischia di compromettere il corretto funzionamento del complessivo assetto democratico. Nei cittadini cresce un senso di insoddisfazione per i provvedimenti del decisore politico (*in primis* del legislatore), giudicati sovente non coerenti con le proprie esigenze rappresentative, che si espande fino a comportare una vera e ormai tangibile disaffezione del corpo elettorale che, per trovare risposta alla domanda di rappresentanza dei propri interessi, ricerca altri canali o strumenti.

Il deficit della capacità rappresentativa dei partiti pare essersi ulteriormente ampliato con l'entrata in vigore della l. 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. "*Porcellum*"). Come noto, la legge impediva la selezione diretta dei parlamentari da parte degli elettori, che erano vincolati (fino all'intervento della Corte Costituzionale¹⁸) a dover esprimere un'unica "croce" su lunghe liste precompilate dai partiti, senza possibilità di indicare alcuna preferenza al loro interno. In questo modo, essa ha contribuito a *marginalizzare* il rapporto di rappresentanza fra cittadini e parlamentari dal momento che, come ricordato da Carlassare, votare per l'elezione dei propri rappresentanti «è la prima condizione perché di democrazia si possa parlare, la più elementare espressione della sovranità del popolo», la quale, pur non esaurendosi nel momento elettorale, trova in esso la sua più significativa manifestazione¹⁹.

Orbene, se è vero che tale fenomeno è stato parzialmente attenuato dalla l. 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. "*Rosatellum-bis*"), resta ancora attuale l'assunto secondo cui i cittadini-elettori sono chiamati a contribuire, con il proprio voto, all'elezione di candidati selezionati dai partiti secondo schemi e criteri che non sembrano valorizzare adeguatamente le logiche e le dinamiche rappresentative sociali e territoriali. Sulle motivazioni relative alla selezione di tali candidature-investiture, peraltro, non è dato conoscere di più: decide *il* partito.

Il che non giova, certamente, al rafforzamento della fondamentale funzione di raccordo attribuita ai soggetti partitici, specie considerando come la capacità del sistema rappresentativo di adempiere correttamente ai propri compiti dipenda, anzitutto, dall'idoneità di queste formazioni ad assicurare un sinergico collegamento con l'elettorato che ambiscono a rappresentare.

¹⁷ Sul concetto di rappresentanza politica, cfr. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, cit., 263 ss.

¹⁸ V. Corte Cost. 13 gennaio 2014, n. 1.

¹⁹ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, 63.

Tuttavia, l'orizzonte di impegno volto a rilanciare gli istituti di democrazia rappresentativa non può avere come unico e solo obiettivo il perseguimento di una maggiore affluenza alle urne²⁰, giacché «la sovranità del popolo non può ridursi all'espressione del voto, una volta tanto, ma significa esercizio effettivo e *continuo* dei diritti costituzionalmente garantiti al fine di influenzare le decisioni degli organi supremi dello stato»²¹. Per conseguire un simile obiettivo non si può prescindere dal tema della democrazia interna ai partiti²² né si può ignorare l'incidenza della disciplina che definisce le regole del giuoco democratico²³.

In attesa di una profonda e complessiva rigenerazione del sistema politi-

²⁰ Cfr., ad esempio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, 14 aprile 2022. Per un commento alla citata relazione, si veda G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *Consulta OnLine*, III/2022, 15 ottobre 2022, 1214 ss. Ancora, sulle possibili alternative per favorire la partecipazione al voto e ridurre l'astensionismo, A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta OnLine*, III/2023, 16 novembre 2023, 1001.

²¹ Così L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario della fondazione (1903-2003)*, a cura di ID., Padova, 2004, 6-7, la quale prosegue affermando che: «Questa partecipazione continua è fondamentale, perché non è solo al momento del voto da parte del corpo elettorale, che si esprime la sovranità sicché poi chi governa in quanto investito dal popolo sovrano (destinato poi a tacere per cinque anni), è padrone. Un continuo flusso deve arrivare dal basso, il consenso deve permanere, il potere può essere messo in discussione e il dissenso manifestato deve influenzare l'azione dei governanti per mantenere la sintonia col 'sovrano'». Sul voto inteso come «partecipazione formale alla votazione», cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1957, 345.

²² Sul punto, cfr. T.F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 ottobre 2019; S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE Online*, 1/2021, 333 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 ottobre 2017.

²³ Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA., cit., 66. Peraltro, sul voto come forma di esercizio della sovranità popolare, si richiama L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., 63-64: «C'è poco da aggiungere a ciò che ha detto la Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014: a causa di leggi elettorali che sacrificano la rappresentanza e alterano i risultati della consultazione elettorale, persino [il diritto di voto] è sempre più mortificato, ridotto nell'estensione e nello spessore. Il «popolo sovrano» conta sempre meno, il potere tende a affievolirne, se non a soffocarne, la voce».

co-partitico²⁴, si può però, per il momento, provare a valutare se e come tale sistema possa trarre beneficio e maggiore legittimazione dall'apporto – già presente e diffusamente integrato benché ancora non normato – di forme di rappresentanza di interessi particolari.

4. *Partiti deboli in un Parlamento depotenziato*

Il Parlamento, «primo fra gli organi costituzionali rappresentativi del popolo»²⁵, è il luogo istituzionale «nato e immaginato come punto elettivo di incontro fra interessi generali ed individuali, società civile e istituzioni politiche, spazio ultimo di composizione del pluralismo politico e sociale»²⁶. È sul suo funzionamento che varrebbe quindi la pena concentrarsi per comprendere alcune delle ragioni della crisi del sistema rappresentativo ma, soprattutto, per indagare come attualmente agiscono, nei confronti del potere legislativo, i portatori di interessi particolari.

Alcuni primi spunti di riflessione possono trarsi dai dati relativi alla produzione legislativa, tanto sul piano contenutistico quanto su quello procedurale. Con riferimento all'*iter legis* è ormai noto, infatti, il crescente depauperamento della centralità del Parlamento nella formazione delle leggi, in favore della legislazione d'iniziativa governativa che, dal 2008 ad oggi, costituisce la maggioranza delle leggi approvate, mentre le leggi di iniziativa parlamentare rappresentano una percentuale mediamente inferiore al 35% della produzione normativa complessiva²⁷. Si tratta di dati che confermano una sistematica compressione degli spazi di confronto politico in Parlamento²⁸, che agisce peraltro in maniera tendenzialmente monocamerale alternata²⁹.

²⁴ Per una declinazione del concetto in termini di “pretesa riformatrice della politica”, cfr. M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., 11.

²⁵ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, cit., 263.

²⁶ Così M. FIORILLO, *Dalla partecipazione militante, all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2023, 84.

²⁷ Sul punto cfr. Openpolis, *Il peso dell'iniziativa parlamentare nella produzione legislativa*, su www.openpolis.it, 10 novembre 2021; nonché Servizio Studi della Camera dei Deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 30 giugno 2022; Servizio Studi della Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea – Rapporto 2022-2023*, 2023.

²⁸ C.F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in *Lo Stato*, 13/2019, 11 ss.

²⁹ Si consideri, ad esempio, che la conversione dei decreti-legge senza ritorno nel primo ramo di esame si è attestata, a livello percentuale, all'88% nella XVII legislatura e

Il ruolo assembleare risulta complessivamente ridimensionato a causa della convergenza di una moltitudine di fattori quali la tendenza alla c.d. fuga dalla legge, l'abuso della decretazione d'urgenza, la proliferazione di delegazioni legislative poco rigorose nei requisiti costituzionali, il ricorrente uso della questione di fiducia, nonché – proseguendo nell'esemplificazione – i sistematici ritardi nella presentazione del disegno di legge di bilancio. L'emergenza sanitaria ha certamente contribuito al depauperamento della centralità parlamentare, dapprima con l'uso dei d.P.C.M. e successivamente «con la pratica della confluenza dei contenuti di più decreti legge nella legge di conversione di uno solo di essi (c.d. decreti minotauro)»³⁰.

Come segnalato da autorevole dottrina³¹, nella storia più recente, la marginalizzazione del ruolo del Parlamento si è manifestata platealmente nel contesto dell'adozione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha segnato l'«estromissione del Parlamento dal circuito della normativa a contenuto tecnico»³².

L'attuazione del PNRR «sta determinando, peraltro una «ridefinizione dei confini» dell'attività parlamentare per effetto della «valutazione esterna» cui le politiche legislative attuative del Piano sono sottoposte da parte della *governance* all'uopo predisposta»³³.

Analoga *ridefinizione* sembra potersi finanche rilevare nell'ambito del diverso scenario relativo alle pronunce della Corte costituzionale che, oltre alle conosciute sentenze monitorie, fanno ricorso alla tecnica decisoria della c.d. doppia pronuncia, prevedendo l'assegnazione di un termine temporale per un intervento parlamentare sulla disposizione oggetto di giudizio³⁴.

Senza dimenticare l'impatto che ha avuto, sul ruolo del Parlamento, lo sviluppo di una normazione multilivello – dalla dimensione sovranazionale a

al 95,2% nella XVIII. Cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea – Rapporto 2022-2023*, 2023.

³⁰ M. FIORILLO, *Dalla partecipazione militante, all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2023, 84 ss. Si veda anche Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2022-2023*, 10.

³¹ Cfr. G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, parte I, 5 ss., il quale evidenzia come il Piano preveda, da un lato, una vasta opera di semplificazione e delegificazione e, dall'altro, individui il Governo come l'autore della maggior parte degli atti normativi primari di attuazione.

³² A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2022, 585.

³³ *Ibidem*, 585 (nota 346).

³⁴ Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Rapporto 2021*, 19.

quella regionale – che non solo incide sul sistema delle fonti ma sulle stesse capacità del sistema rappresentativo, condizionando l'azione dei parlamenti nazionali.

Il quadro di contesto offre alcune chiavi di lettura utili per un'interpretazione aggiornata del sistema rappresentativo nazionale. Ci si riferisce, in particolare, alla dimensione europea, dalla quale si possono ricavare significative indicazioni teoriche e pratiche circa la gestione inclusiva di forme di partecipazione ai processi legislativi, in chiave complementare alla rappresentanza dei partiti politici. Non è un caso che tale dimensione venga spesso evocata nel dibattito pubblico in materia di *lobbying* come modello culturale – prima ancora che disciplinare – di riferimento, dal quale attingere per strutturare e normare un dialogo trasparente tra decisori pubblici e portatori d'interessi particolari.

L'articolo 11 del trattato sull'Unione europea (TUE) dispone infatti che le istituzioni debbano offrire «ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

Tale dialogo, come si legge nel Considerando n. 2 dell'Accordo interistituzionale sottoscritto il 20 maggio 2021 dal Parlamento Europeo, dal Consiglio dell'UE e dalla Commissione Europea per l'istituzione di un registro per la trasparenza obbligatorio, «consente ai portatori d'interesse di presentare le loro opinioni su decisioni che possono riguardarli e quindi di contribuire efficacemente alla base fattuale su cui si fondano le proposte politiche. La collaborazione con i portatori d'interesse migliora la qualità del processo decisionale grazie alla messa a disposizione di modalità per la presentazione di pareri e competenze esterni».

Tale finalità esplicitata e chiarita nel testo dell'Accordo introduce al nodo cruciale di questo scritto, ovvero la funzione dell'organizzazione e della rappresentanza di interessi al di fuori del circuito dei partiti, nella prospettiva della realizzazione di un modello democratico capace – nel perseguimento dell'interesse generale – di rispondere più efficacemente alle diffuse esigenze rappresentative del popolo.

5. *Il ruolo e la funzione della rappresentanza di interessi particolari*

Nei sistemi liberal democratici le relazioni pubbliche rappresentano una parte essenziale e fisiologica del sistema istituzionale di *policy-making* e *decision-making*, in ragione anche della crescente necessità dei decisori pubblici di dotarsi di competenze tecniche sempre più specifiche, difficilmente reperibili altrove se non fra gli operatori del settore interessato dalla decisione. Lo preannunciava già de Toqueville nel 1835, quando affermava che un potere centrale «per quanto lo si possa immaginare civile e sapiente, non può abbracciare da solo tutti i particolari della vita di un gran popolo: non lo può perché un simile lavoro eccede le forze umane. Quando vuol creare e far funzionare con le sue sole cure tanti elementi disparati, o si contenta di un risultato molto incompleto o si esaurisce in inutili sforzi»³⁵.

Il coinvolgimento dei portatori di interessi nei processi decisionali pubblici, poiché astrattamente conforme all'interesse pubblico all'adozione di provvedimenti meglio ponderati e più efficaci, può rappresentare quindi un valore aggiunto per la qualità del sistema democratico, a condizione che si sviluppi nel rispetto del principio di trasparenza e secondo modalità normativamente definite.

A differenza delle autocrazie, le democrazie prevedono e consentono lo svolgimento di attività di *lobbying*³⁶ in quanto espressione della partecipazione dei privati alla vita pubblica del Paese. Tramite questa forma di rappresentanza *politica*³⁷ è possibile portare all'attenzione del decisore pubblico – al fine di agevolarne le scelte – le istanze e le conoscenze di coloro i quali contribuiscono allo sviluppo della società civile e del sistema produttivo, sicché l'attività di *lobbying* ben si presta ad adattarsi in maniera complementare (e non alternativa) al sistema politico-partitico, risultando senza dubbio compatibile con il quadro costituzionale.

Tale lettura è avallata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto come la partecipazione dei privati al procedimento di forma-

³⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 2015, 95.

³⁶ *Contra*, C. ESPOSITO, *Scritti giuridici scelti, II. Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano*, Napoli, 1999, 202.

³⁷ In questo senso, T.E. FROSINI, Audizione del 23 marzo 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera, consultabile al seguente link: https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendario=false&soloSten=false&foglio=true&shadow_organoparlamentare=3501.

zione di atti normativi o amministrativi di carattere generale non sia certo finalizzata ad espropriare gli organi legislativi dei loro poteri o ad ostacolare o a ritardare l'attività della pubblica amministrazione. Essa piuttosto mira «a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»; cosicché «il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile»³⁸.

La rappresentanza degli interessi si colloca nell'ambito dell'ampio diritto di partecipazione politica riconosciuto a tutti i cittadini che, in quanto diritto fondamentale, può e deve trovare le migliori condizioni di espressione³⁹. Del resto, la comparazione con altre democrazie stabilizzate lo conferma⁴⁰: il coinvolgimento dei portatori d'interessi particolari ben può rispondere – a certe condizioni – a un interesse sistemico generale che si concretizza in decisioni maggiormente consapevoli, ponderate ed efficaci.

6. *La necessità di una legge sul lobbying: dai numerosi tentativi di normazione all'indagine conoscitiva della Camera dei Deputati*

Se è vero che i partiti politici hanno perso la capacità di fungere efficacemente da camera di compensazione degli interessi e delle sollecitazioni provenienti dalla società, è parimenti vero che, con sempre maggior frequenza, le esigenze rappresentative si muovono e si organizzano – senza il filtro dell'intermediazione del sistema partitico – per giungere direttamente nell'ultima stanza della catena decisionale ossia all'interno dei luoghi in cui si assumono le scelte pubbliche.

L'emersione di tale fenomeno – ormai strutturalmente organizzato e diffusamente praticato – necessita di essere riconosciuto, compreso e norma-

³⁸ Corte Cost. n. 379/2004.

³⁹ In questo senso, I. NICOTRA, Audizione del 23 marzo 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera, consultabile al seguente link: https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3501.

⁴⁰ Sul punto cfr. P.L. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3/2018, 191 ss.

to positivamente, costituendo non già una manifestazione patologica bensì fisiologica del diritto di partecipazione politica garantito dalla nostra Carta costituzionale. È per questo che può condividersi l'assunto secondo cui una legge sul *lobbying* sarebbe, innanzitutto, «una legge sulla democrazia»⁴¹.

Ma non solo: si tratterebbe di una legge di cui ormai non può non avvertirsi la necessità, ampiamente evidenziata nel panorama dottrinale italiano⁴², *a fortiori* se si considera che la prima iniziativa legislativa volta a normare l'attività di rappresentanza di interessi risale addirittura alla VII legislatura.

Da quel momento, il Parlamento ha assistito al complessivo fallimento di ben 108 progetti di legge in materia⁴³, dei quali soltanto l'ultimo (*Fregolent* – A.C. 196 e abbinati⁴⁴) è riuscito ad approdare – il 12 gennaio 2022⁴⁵ – in un'aula parlamentare, non trovando però definitiva consacrazione nell'altro ramo del Parlamento a causa della conclusione anticipata della XVIII legislatura.

Il perdurante silenzio del legislatore sulla attività lobbistica ha condotto al risultato – peggiore fra quelli ipotizzabili – non già di ostacolare l'espansione del fenomeno bensì di favorirne le degenerazioni. Non a caso, l'unica iniziativa legislativa approvata dal Parlamento è quella con cui, nel 2012, è stato introdotto nel codice penale l'art. 346-*bis* (“Traffico di influenze illecite”)⁴⁶: una norma dai caratteri parzialmente indefiniti ma dalle chiare intenzioni incriminatrici rispetto alle degenerazioni di un'attività che, tuttora, difetta di una definizione positiva che consenta di individuare il discrimine tra condotta lecita e illecita e permetta – come evidenziato dalla giurisprudenza – di anco-

⁴¹ Così definita da F. CLEMENTI, Audizione del 26 aprile 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera, consultabile al seguente link: https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendario=false&soloSten=false&foglio=true&shadow_organoparlamentare=3501.

⁴² Da ultimo, si veda P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi.it*, 11/2023, iv ss.

⁴³ Cfr. P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, cit., iv; nonché, per una ricostruzione dei tentativi di normazione, P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, 2020, 181 ss.

⁴⁴ Ci si riferisce alla proposta di legge A.C. 196 *Fregolent*, il cui testo è stato successivamente unificato con A.C. 721 *Madia* e A.C. 1827 *Silvestri*.

⁴⁵ La proposta di legge *Fregolent* è stata approvata dalla Camera dei Deputati il 12 gennaio 2022, con 339 voti a favore, nessun contrario e 42 astenuti.

⁴⁶ L'art. 346-*bis* c.p. è stato introdotto dall'art. 1 della l. n.190/2012 (c.d. “Severino”) e successivamente modificato dalla l. n. 3/2019.

rare la disposizione penale «ad un elemento certo che connoti tipizzandola la mediazione illecita e che costituisca una guida sicura per gli operatori e per l'interprete»⁴⁷.

Recentemente, il Parlamento ha ripreso il proprio cammino verso una normazione positiva del *lobbying*, partendo dalla realizzazione di un'indagine conoscitiva che la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha avviato con delibera dell'8 marzo 2023 e che è attualmente in corso di svolgimento. Parallelamente all'attività d'indagine, la medesima Commissione ha affidato a un comitato tecnico di esperti l'incarico di redigere una proposta di legge; quest'ultima – a giudizio di chi scrive – non potrà non tenere conto del punto di partenza rappresentato dal più avanzato e condiviso tentativo di disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari che ha avuto luogo nella precedente legislatura, certamente arricchito e implementato (anche in chiave correttiva⁴⁸) dagli esiti dell'indagine *in fieri*.

6.1. *L'indagine conoscitiva della Commissione Affari Costituzionali della Camera: alcuni indirizzi utili per la legislazione*

Dalle audizioni fin qui tenutesi nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera appare condivisibile l'auspicio espresso da più voci di procedere verso la realizzazione di una legislazione *snella* ed *essenziale*, imperniata, da un lato, sulla trasparenza delle agende dei decisori pubblici e, dall'altro, sulla prevedibile e ragionevole istituzione di un registro pubblico⁴⁹ per i professionisti della rappresentanza di interessi particolari.

⁴⁷ Cass. pen., sez. VI, 9 novembre 2021, n. 40518. Nella pronuncia *de qua* si afferma altresì che: «Il contenuto indeterminato della norma rischia di attrarre nella sfera penale, a discapito del principio di legalità, le più svariate forme di relazioni con la pubblica amministrazione, connotate anche solo da opacità o scarsa trasparenza, ovvero quel “sottobosco” di contatti informali o di aderenze difficilmente catalogabili in termini oggettivi e spesso neppure patologici, quanto all'interesse perseguito».

⁴⁸ Sulle criticità e i limiti della proposta di legge *Fregolent*, si veda P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, cit., vii.

⁴⁹ Si esprimono a favore della previsione di un registro, fra gli altri: M. LUCIANI, Audizione del 7 novembre 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera; A. POGGI, Audizione del 7 novembre 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera, la quale invita a «trovare un bilanciamento che consenta di avere il registro accessibile, ma non la totale pubblicità». Si esprime a favore del registro, suggerendo un modello di registrazione non obbligatoria ma volontaria: S. CECCANTI, Audizione del 3 maggio 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costi-

In primo luogo, occorrerà risolvere le incertezze definitorie di non poco momento sulla rappresentanza di interessi e sui soggetti interessati e coinvolti nello svolgimento di detta attività, a partire dall'identificazione decisori pubblici. La proposta di legge *Fregolent* già teneva opportunamente conto dell'esistenza di luoghi decisionali diversi da quelli in cui tradizionalmente si esprime la rappresentanza politica, che pure hanno, in ragione delle decisioni che sono destinati ad assumere, una rilevanza *politica* (si pensi, su tutti, alle autorità indipendenti).

Occorre, dunque, una legge *essenziale* che – come suggerisce Frosini⁵⁰ – si prefigga l'obiettivo di ricondurre l'esistente all'interno di binari giuridici normativamente definiti. L'essenzialità dovrebbe riguardare, in particolare, la ripartizione delle responsabilità fra i soggetti – decisori e rappresentanti di interessi – coinvolti nella dinamica relazionale e la complessità degli oneri rispettivamente imposti, così distanziandosi dalla burocraticamente gravosa proposta di legge *Fregolent*.

A differenza di quest'ultima e sempre nell'ottica di una necessaria *modernità*, plasmata cioè sull'esistente, occorre peraltro che la costituenda normativa tenga conto della dimensione digitale e, in particolare, dei *social network* i quali, come noto, hanno contribuito a mutare le modalità tradizionali di interazione fra rappresentati e rappresentanti. Gli strumenti digitali, infatti, come noto, hanno accentuato la propensione dei cittadini a rivolgersi direttamente al rappresentante politico e non più alla struttura-partito di cui egli è espressione, agevolando un contatto diretto privo di intermediazioni. Non è un caso se la dimensione digitale costituisce un terreno sempre più fertile per le attività di *advocacy*, finalisticamente volte a incentivare il decisore pubblico – tramite la pressione in tal modo veicolata – ad assumere determinate decisioni.

Si tratta di soltanto alcuni degli indirizzi di *policy* emersi nel corso dell'indagine conoscitiva che meriteranno, a giudizio di chi scrive, di essere contemplati dal legislatore che si ponga l'obiettivo di addivenire a una disciplina

tuzionali della Camera. La documentazione relativa alle citate audizioni è consultabile al seguente link: [https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indagini ConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3501](https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indagini%20ConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3501).

⁵⁰ In questo senso T.E. FROSINI, Audizione del 23 marzo 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera, cit.,: «si tratta di fotografare dal punto legislativo ciò che di fatto c'è».

realmente efficace dell'attività di *lobbying* «porta[ndo] in evidenza determinati interessi, quali la trasparenza, ma anche [affermando] in sostanza una legittimità della partecipazione democratica di questi interessi al processo di definizione della legge o di atti amministrativi che abbiano una determinata rilevanza pubblica»⁵¹.

7. Considerazioni conclusive

Le riflessioni di Luciani richiamate in apertura del contributo offrono una valida istantanea sullo stato del sistema di democrazia rappresentativa nel nostro ordinamento che, tendenza del resto diffusa in molte democrazie stabilizzate, non vive certamente uno dei suoi momenti più floridi.

In questa sede si è inteso riflettere su una delle modalità con cui il legislatore potrebbe certamente intervenire *ad adiuvandum* del sistema rappresentativo.

Il riconoscimento normativo dell'attività di rappresentanza di interessi particolari appare necessario e non più rinviabile. Si tratta di una forma di partecipazione politica già diffusa nella prassi dei sistemi democratici⁵² che, laddove ricondotta nell'ambito di una chiara disciplina nazionale, potrebbe contribuire utilmente al rafforzamento della capacità rappresentativa e all'innalzamento della qualità dei processi di formazione delle decisioni pubbliche⁵³ con beneficio sul piano della trasparenza degli stessi.

La democrazia, infatti, si compone di regole che ne definiscono l'essenza; non averle o non conoscerle – quindi, l'assenza di trasparenza – rischia di condizionare in negativo la qualità dell'intero impianto democratico, poiché, come ricordato dalle istituzioni europee la cui disciplina in materia di *lobbying* potrebbe fungere da riferimento anche per il legislatore italiano, «la trasparenza e la responsabilità sono essenziali per mantenere la fiducia dei cittadini [...] nella legittimità dei processi politici, legislativi e amministrativi»⁵⁴.

⁵¹ A. POGGI, Audizione del 7 novembre 2023 dinanzi alla Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera, cit.

⁵² Cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.

⁵³ In questo senso, G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005, 18.

⁵⁴ Cfr. Considerando n. 3 dell'Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il

Dopo aver svolto questo primo fondamentale passaggio legislativo, ci si potrà avventurare nell'indagare – «come quei che va di notte, che porta il lume dietro e sé non giova» – le ulteriori potenzialità pervasive del fenomeno del *lobbying* in altri ambiti, non strettamente riconducibili all'attività legislativa e amministrativa, caratterizzati anch'essi da una rilevante valenza politica.

Si pensi, su tutti, alla recente introduzione della figura degli *amici curiae* dinanzi alla Corte Costituzionale italiana, ai sensi dell'art. 4-ter delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, come modificate della delibera dell'8 gennaio 2020 della stessa Corte. Il primo comma dell'art. 4-ter prevede, infatti, la possibilità per le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi e diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, di presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta.

L'analisi di altre esperienze più mature che da tempo conoscono l'istituto dell'*amicus curiae*, come gli Stati Uniti⁵⁵, suggerisce – pur nelle radicali differenze fra i sistemi giuridici oggetto di comparazione – di osservare sin d'ora l'evoluzione di uno strumento che, nel quadro di un ruolo sempre più rafforzato della Corte, potrebbe attrarre significativamente l'interesse dell'attività lobbistica nostrana sulla quale si auspica possa giungersi in tempi rapidi ad una prima regolamentazione legislativa.

Parlamento Europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione Europea per l'istituzione di un registro per la trasparenza obbligatorio.

⁵⁵ Sul punto cfr. L. P. Vanoni, *Amicus curiae e original public meaning: l'uso della storia nelle argomentazioni costituzionali*, in *DPCE Online*, in corso di pubblicazione.

Abstract

La risposta al quesito organizzativo del sistema politico è stata fornita per lungo tempo dai partiti di massa ai quali l'art. 49 Cost. riconosce assoluta centralità. La perdurante crisi della democrazia rappresentativa suggerisce di indagare attraverso quali ulteriori forme di estrinsecazione della partecipazione politica si possa ipotizzare integrare e sostenere la rappresentanza e innalzare la qualità dei processi decisionali pubblici. Il presente saggio si sofferma sull'analisi dell'attività di lobbying, già rilevante nella prassi ma invisibile sul piano normativo, al fine di sostenere la necessità democratica di una legge volta a conferire riconoscimento e disciplina specifica all'attività di rappresentanza di interessi particolari.

Private intervention in politically relevant decision-making processes:
the democratic need for a lobbying law

Mass political parties, to which Article 49 of the Italian Constitution recognizes absolute centrality, have long been the answer to the organization of the political system. The ongoing crisis of representative democracy suggests investigating further ways of expressing political participation through which political representation can be supplemented and the quality of public decision-making processes enhanced. In this essay, we will focus on lobbying activities, already significant in practice but invisible in terms of regulation, in order to support the democratic necessity of a law aimed at conferring recognition and specific regulation on the activity of representing private interests.