



Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di dottorato di ricerca in
Diritto pubblico e costituzionale
- XXV ciclo -

Tesi di dottorato

La legislazione negoziata

Coordinatore del dottorato
Ch.mo prof. Agatino Cariola

Tutor
Ch.mo prof. Sandro Staiano

Candidato
dott. Umberto Ronga

Anno accademico 2012/2013

INDICE

CAPITOLO I

LA LEGISLAZIONE NEGOZIATA TRA CRISI DEL CIRCUITO RAPPRESENTATIVO E SVILUPPO DEL MODELLO PARTECIPATIVO

1. La legislazione negoziata al tempo del pluralismo sociale e politico: profili introduttivi.....p. 6.
 - 1.1. Cittadini attivi, gruppi di interesse e di pressione, *lobbies*: qualificare la rappresentanza degli interessi organizzati.....p. 14
 - 1.2. Rappresentanza politica vs. rappresentanza di interessi: tensione, conflitto ed integrazione nel modello negoziale.....p. 23

2. La pratica negoziale nelle dinamiche della forma di stato e di governo.....p.30
 - 2.1. La contrattazione politica: gruppi di pressione e sistema dei partiti.....p. 33
 - 2.2. La concertazione socio-economica: gruppi di pressione, organizzazioni sindacali e imprenditoriali.....p. 45

3. Le tendenze della legislazione negoziata nell'esperienza più recente.....p. 48

CAPITOLO II

LA PARTECIPAZIONE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO E NELLA PRASSI PARLAMENTARE

1. I principali istituti della partecipazione come strumento di integrazione della rappresentanza e proposizione politico-legislativa.....p. 54
 - 1.1. Il diritto di petizionep. 58
 - 1.2. L'iniziativa legislativa popolarep. 59
 - 1.3. Il referendum abrogativop. 63
 - 1.4. Il CNEL.....p. 64
 - 1.5. L'istruttoria legislativap. 66

- 1.6. Le udienze legislative.....p. 67
- 1.7. Le pressioni nel procedimento di esame del disegno di leggep. 70
- 2. Il diritto costituzionale di negoziare le leggi nella giurisprudenza delle Corti costituzionali.....p. 74
- 3. Il *lobbying* parlamentare in Italia: quando la prassi sopravvive all'assenza di una regolamentazione.....p. 79

CAPITOLO III

IL COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DEL GOVERNO: TEORIA E PRASSI NEL MODELLO NEGOZIALE PER ECCELLENZA

- 1. Il Governo *dominus* della legislazione.....p. 88
 - 1.1. Dati e tendenze nella produzione legislativa della XVI legislaturap. 89
 - 1.2. Analisi dei grafici.....p. 90
- 2. Il complesso coordinamento normativo del Governo: studiare la prassi endogovernativa per capire la negoziazione, le trasformazioni della funzione legislativa e le dinamiche della forma di governo.....p. 101
- 3. Organizzazione, ruolo (e permeabilità) della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella predisposizione e definizione dei provvedimenti governativi: soggetti, fasi e modelli negoziali.....p. 107
 - 3.1. La fase della presentazione.....p. 110
 - 3.2. La fase dell'istruttoria.....p. 112
 - 3.3. La fase della diramazione.....p. 114
- 4. Al cuore della negoziazione: la Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (Il "Preconsiglio dei Ministri").....p. 117
 - 4.1. L'iscrizione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri: traguardo o (ri)partenza di un (infinito) negoziato.....p. 119

CAPITOLO IV
LA LEGISLAZIONE NEGOZIATA
NELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

- 1. Perché studiare la legislazione negoziata alla luce dell'esperienza regionale.....p. 129**

- 2. Notazioni sui modelli di negoziazione accolti dai nuovi Statuti regionali.....p. 136**
 - 2.1. Abruzzo.....p. 140**
 - 2.2. Calabria.....p. 146**
 - 2.3. Campania.....p. 151**
 - 2.4. Emilia-Romagna.....p. 156**
 - 2.5. Lazio.....p. 159**
 - 2.6. Liguria.....p. 165**
 - 2.7. Lombardia.....p. 167**
 - 2.8. Marche.....p. 171**
 - 2.9. Piemonte.....p. 174**
 - 2.10. Puglia.....p. 175**
 - 2.11. Toscana.....p. 177**
 - 2.12. Umbria.....p. 179**
 - 2.13. Veneto.....p. 181**

CAPITOLO V
ALLA RICERCA DI UNA REGOLAMENTAZIONE
DELLA LEGISLAZIONE NEGOZIATA

- 1. Perché occorre disciplinare il *lobbying*. Cronaca delle proposte di regolamentazione delle *lobbies* in Italia.....p. 188**

- 2. La qualità della normazione come tentativo di regolazione dei gruppi di pressione (AIR, VIR, ATN e ruolo del DAGL).....p. 202**

- 3. Ipotesi *de iure condendo* per una disciplina italiana.....p. 216**

4. *Case study*: considerazioni conclusive a partire da una proposta di legge redatta e mai presentata nella XVI legislatura.....p. 228

Bibliografia.....p. 237

CAPITOLO I

LA LEGISLAZIONE NEGOZIATA TRA CRISI DEL CIRCUITO RAPPRESENTATIVO E SVILUPPO DEL MODELLO PARTECIPATIVO

SOMMARIO: 1. La legislazione negoziata al tempo del pluralismo sociale e politico: profili introduttivi – 1.1. Cittadini attivi, gruppi di interesse e di pressione, *lobbies*: qualificare la rappresentanza degli interessi organizzati – 1.2. Rappresentanza politica vs. rappresentanza di interessi: tensione, conflitto ed integrazione nel modello negoziale – 2. La pratica negoziale nelle dinamiche della forma di stato e di governo – 2.1. La contrattazione politica: gruppi di pressione e sistema dei partiti – 2.2. La concertazione socio-economica: gruppi di pressione, organizzazioni sindacali e imprenditoriali – 3. Le tendenze della legislazione negoziata nell'esperienza più recente.

1. La legislazione negoziata al tempo del pluralismo sociale e politico: profili introduttivi.

Il tema della legislazione negoziata è stato oggetto di ampia riflessione in sede scientifica, sia nella letteratura italiana che in quella straniera. Numerosi autori – benché da angoli di osservazione differenti – si sono occupati dell'argomento, ponendo riguardo a profili di rimarchevole interesse per la riflessione giuridica, economica e socio-politica. Come infatti è stato autorevolmente sostenuto, «qualsiasi riflessione sul rapporto tra interessi organizzati e istituzioni politico-governative deve fare i conti con una lunga storia di analisi, con l'esistenza di numerosi studi di casi nazionali e specifici, con una grande varietà di approcci, di prospettive, di orientamenti»¹. Pertanto, il tentativo di affrontare i principali nodi problematici del rapporto che intercorre tra le istituzioni politiche e i gruppi di pressione, oltre a risiedere nella vastità e complessità delle analisi compiute sull'argomento, risente delle

¹ In tal senso, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in *Stato e mercato*, 1987, n. 21, p. 403. Si vedano, sull'argomento, i seguenti studi classici, D. FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972; M. MARAFFI, *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981; G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1983.

differenti connotazioni culturali e prospettive di ricerca da esse indicate, anche in considerazione dei contesti storico-politici in cui tali ricerche sono maturate². Infatti, da una parte gli studi classici³ e dall'altra le analisi sui processi legislativi e di produzione delle politiche pubbliche⁴ sono in grado di consegnare una riflessione sul rapporto tra lo Stato-soggetto e lo Stato-comunità di enorme portata⁵.

Volendo qui restringere il campo dell'indagine all'analisi giuridica del tema, occorre preliminarmente ricordare come per lungo tempo lo studio del rapporto tra decisore pubblico, processi decisionali e soggetti portatori di *interessi ulteriori* – facendo in questo modo esplicito riferimento alla consistente categoria di interessi plurali esistenti nella società, e non direttamente interpretati dal circuito della rappresentanza politica in sede istituzionale – ha risentito dell'assenza di un'analisi in chiave strettamente giuridica. Questa, che potremmo definire come una resistenza di carattere culturale ed ideologico, rispetto ad un tema in realtà noto, come vedremo, alle principali democrazie – può ascrivarsi, in Italia, alla percezione prevalentemente negativa suscitata dal *fenomeno negoziale* e dalle pratiche ad esso connesse⁶. Nel corso del tempo, tale convincimento è stato a vario modo

² Cfr. a riguardo S. BERGER, *Organised Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Interests*, New York Cambridge University Press, trad. it. *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983; G. A. ALMOND, *Corporatism, Pluralism, and Professional Memory*, in *Word Politics*, gennaio 1983.

³ Tra gli studi classici, si v. T. M. MOE, *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interests Groups*, Chicago University of Chicago Press, 1981.

⁴ Cfr. a riguardo, G. LOEWENBERG, S. C. PATTERSON, M. E. JEWELL, *Handbook of Legislative Research*, Cambridge MA Harvard University Press, 1986; con riguardo al dibattito italiano, tra gli altri, si v. G. URBANI, *Come migliorare gli attuali meccanismi (e rendimenti) di governo*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, agosto 1984, in cui si analizzano i processi di governo tenendo in considerazione gli assetti istituzionali e proponendo soluzioni per valorizzarne le rispettive capacità decisionali.

⁵ Si v., in particolare, A. BENTLEY, *The process of government: A study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908, trad. it. *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, Giuffrè, 1983, in cui si compie una complessa analisi intorno al *problema della decisione politica*, quale processo proveniente dal basso, e dunque si considera l'influenza della domanda sociale sul decisore pubblico finalizzata a condizionarne dinamicamente il *processo di governo*.

⁶ Eppure, com'è stato autorevolmente sostenuto, da ultimo, T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2012 «Le lobbies sono divenute, di conseguenza, un vero e proprio tabù giuridico-costituzionale, un argomento noto alle cronache giornalistiche ma ritenuto non sufficientemente degno di essere sottoposto ad analisi giuridica».

alimentato, presso la comunità scientifica, presso le sedi istituzionali e, più in generale, presso la pubblica opinione. Oltre che sul piano teorico, le gravi limitazioni provocate da tali diffidenze culturali sul piano delle scelte legislative sono evidenti a chi opera nei processi decisionali o si accosta allo studio scientifico del tema. Come si vedrà, infatti, nonostante alcune sparute spinte maturate anche in sede legislativa, la visione negativa del fenomeno ha condizionato per lungo tempo la maturazione di una riflessione compiuta sull'argomento e rallentato l'elaborazione di una vera e propria teoria del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Com'è stato sostenuto sul punto, «la elaborazione scientifica della materia è ancora molto parziale [...]. Il terreno è stato arato soprattutto da sociologi e politologi. I giuristi vi hanno apportato un loro contributo ma, forse, per quantità e qualità inferiore, finora, a quello che ci sarebbe potuto aspettare da loro»⁷.

Eppure, com'è stato ricostruito in dottrina e riscontrato nella prassi relativa ai processi decisionali, non esiste centro decisionale, ovvero istituzione parlamentare, governativa, burocratico-amministrativa che possa ritenersi completamente estranea o impermeabile ai condizionamenti, alle influenze o alle pressioni che provengano dal proprio contesto ambientale, sociale e ordinamentale⁸. In tale quadro, rilevano il grado di permeabilità dell'istituzione, la sua propensione all'inclusione della pluralità e le modalità con cui attua la «dinamica propositiva»⁹. Alcuni autori, nell'intento di teorizzare le possibili variabili nel tipo di organizzazione dei centri decisionali rispetto alle spinte alla partecipazione da parte dei cittadini e dei gruppi di pressione, hanno considerato alcuni criteri utili a misurare il «livello di

⁷ Così, G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, 1998, p. 7.

⁸ In questo senso, si v. D. EASTON, *A systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965; G. A. ALMOND, B. G. POWELL, *Comparative Politics. A Development Approach*, Boston, Little, Brown, and Co., trad. it. *Politica Comparata*, Bologna, Il Mulino, 1978.

⁹ Così, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, 2012, p. 57 e ss.; l'A., nell'ambito di un'articolata riflessione sul rapporto tra sistema rappresentativo e modelli di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, spiega come il complesso tema della partecipazione, quale strumento di «integrazione della rappresentanza» (p. 31 ss.) ed elemento caratterizzante l'ordinamento costituzionale italiano, può rappresentare la risposta alla crisi del sistema politico; su quest'ultimo punto, in particolare, egli sostiene che «La Costituzione italiana [...] riesce nella difficilissima operazione di *tenere insieme* diverse concezioni della rappresentanza politica» (p. 219).

istituzionalizzazione»¹⁰ dei centri decisionali. Conseguentemente, in dottrina sono state introdotte alcune categorie corrispondenti in particolare alle seguenti coppie di criteri: adattabilità-rigidità; complessità-semplicità; autonomia-subordinazione; coesione-disgregazione¹¹.

Dal punto di vista costituzionale, tra le possibili definizioni, «Il fenomeno della “negoziiazione legislativa”, considerato nell’ambito dei rapporti tra lo Stato-soggetto e lo Stato-comunità [...] può essere inquadrato [...] nel più generale fenomeno della “partecipazione democratica” all’attività legislativa»¹². In tal senso, d’altronde, il quadro costituzionale italiano è fortemente ispirato ai principi della partecipazione e del pluralismo¹³. Basterebbe limitarsi a richiamare le disposizioni costituzionali in materia di formazioni sociali, di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e al

¹⁰ Nell’ambito di un’analisi sulla permeabilità dei circuiti decisionali, nel considerare che in realtà non esiste alcuna istituzione democratica completamente impermeabile alle interferenze esterne, si sostiene che «è un bene che non lo sia [per cui] al fine di comprendere le componenti della vulnerabilità politico-istituzionale, appare utile [proprio] comprendere alcuni degli aspetti più significativi utilizzando una duplice chiave di lettura: la configurazione delle istituzioni e la rappresentanza degli interessi», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 406.

¹¹ Tale antica teorizzazione si deve a S. HUNTINGTON, *Political order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven-London, 1968, trad. it. *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Franco Angeli, 1975, da ultimo, *Ordine politico e cambiamento sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, a cui si rinvia per ogni approfondimento; tra le numerose ed interessanti intuizioni del politologo americano, espresse nel quadro di una riflessione complessa sul rapporto tra sistema politico e dinamica sociale, si rinviene proprio la stigmatizzazione della debolezza decisionale e la valorizzazione dell’opportunità, per le istituzioni, di saper conciliare le libertà democratiche con la rappresentanza politica.

¹² Così, per tutti, E. DE MARCO, *La “Negoziiazione legislativa”*, Padova, Cedam, 1984, p. 1; nell’ambito della nota analisi condotta sul tema, ed in particolare nella prima parte del lavoro, in cui l’A. ricostruisce le fasi storico-politiche della negoziazione legislativa, andando alle radici del suo medesimo concetto, egli spiega come l’attività della negoziazione legislativa era un fenomeno noto già agli Stati liberali ottocenteschi, nei quali, infatti, l’attività legislativa era spesso il frutto di sistematiche mediazioni raggiunte tra il Parlamento (le forze politiche presenti o la sua maggioranza) e il Re. Sul tema, inoltre, si v. P. TRUPIA, *Negoziiazione legislativa e centri di influenza*, in AA.VV. *Corso di studi superiore 1988-1989* (a cura di M. D’A), Padova, Cedam, 1990, pp. 725-801.

¹³ Sul rapporto tra democrazia pluralista e problemi connessi al suo governo, G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L’amministrazione della società complessa*, Bologna, Il Mulino, 1982. Inoltre, sul rapporto tra pluralismo e partiti politici, si v. P. RIDOLA, *Pluralismo e mutamenti della forma partito*, Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, p. e 59 ss; P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1993, p. 2964 e ss; T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 43-44, 1979, p. e 5 ss.

procedimento legislativo, di partiti politici e sindacati, di autonomie di comunità territoriali, di partecipazione dei cittadini all'esercizio di funzioni pubbliche per ribadire i principi connotativi dell'impianto costituzionale e delle sue prospettive sociali e politico-istituzionali.

Nell'esperienza italiana la legislazione ha conosciuto modelli di negoziazione disomogenei, compiuti con modalità differenti e interpretati da soggetti spesso ignoti, nell'ambito di sedi non per forza istituzionali. Per questa ragione, studiare l'andamento della negoziazione legislativa in Italia impone preliminarmente di osservare la prassi legislativa, e in particolare quella governativa, poiché è principalmente nelle pieghe procedurali, a partire da quelle interne agli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si realizza la *scomposizione* degli interessi differenti e contrapposti, affinché si possa dar luogo alla *composizione* degli stessi in decisioni legislative *contrattate*. Il fenomeno della legislazione negoziata nel modello italiano segue pertanto i cambiamenti dell'assetto costituzionale e istituzionale, asseconda le dinamiche della forma di governo, si adegua alle trasformazioni dei piani decisionali, si insinua nel circuito rappresentativo sapendo abilmente profittare delle note disfunzioni del sistema di governo italiano¹⁴.

La negoziazione legislativa nel contesto italiano ha avuto un andamento per così dire *strisciante* durante l'intero arco temporale della Repubblica.

In una prima fase, sin dai primi anni dell'esperienza repubblicana, «i procedimenti legislativi sono stati ampiamente influenzati dal “ruolo negoziale” dei partiti politici, dentro e fuori le Camere parlamentari»¹⁵. In questo periodo, corrispondente al periodo iniziale dell'esperienza repubblicana, la contrattazione legislativa è stata realizzata principalmente nelle sedi parlamentari, attraverso la prevalente mediazione del sistema dei

¹⁴ In questo modo si intende fare riferimento, in particolare, agli aspetti disfunzionali della forma di governo parlamentare italiana, alla conseguente debolezza degli assetti decisionali e all'instabilità delle sedi della rappresentanza (aspetti, questi, di cui si dirà diffusamente nel corso del lavoro).

¹⁵ E. DE MARCO, *La “Negoziazione legislativa”*, cit., p. 225 e ss. Sulla mediazione dei partiti politici tra cittadini e istituzioni, F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos*, n. 1, 2004, pp. 99-115.

partiti. In questo periodo, com'è noto, i partiti politici sono stati i perni principali del sistema costituzionale, su cui è stato costruito il modello di funzionamento della *democrazia consensuale*. Quali principali interpreti della *rappresentanza politica* nelle istituzioni, i partiti politici sono assurti ad interlocutori privilegiati della *rappresentanza di interessi* (ruolo che, come si vedrà, sarà poi interpretato anche dalle principali organizzazioni sindacali). In questa veste, i partiti politici hanno potuto esercitare una duplice funzione negoziale, dapprima di *filtro* e poi di *assorbimento*, presso lo Stato-soggetto (in questa fase, com'è noto, direttamente o indirettamente coincidente con essi) delle molteplici istanze multilivello dello Stato-comunità. Le istanze delle formazioni sociali per la gran parte dell'esperienza repubblicana sono state pertanto interpretate nell'ambito del circuito politico realizzato attraverso i partiti politici. In tale contesto, il fenomeno dei gruppi di pressione era noto alla dinamica rappresentativa, ma il suo grado di incidenza era per forza di cose neutralizzato proprio dal peso che il partito politico assumeva nell'ambito della vita istituzionale¹⁶.

In una seconda fase, tendenzialmente coincidente con l'arco di tempo che va dal declino della cd. *Prima Repubblica* – dalla destrutturazione di quel sistema politico-partitico e dall'introduzione del nuovo sistema elettorale di stampo tendenzialmente maggioritario – sino alle modifiche dell'assetto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni¹⁷ – le pratiche negoziali hanno trovato principale attuazione mediante il ruolo dei gruppi sociali organizzati e di quei soggetti di autonomia dello Stato-comunità che «nel contesto di una accentuata articolazione pluralistica della comunità nel suo insieme [...] sono

¹⁶ «Le istanze dei gruppi di pressione [...] venivano per lo più “filtrate” dai partiti politici, potevano magari trovare sostegni (spesso anche in seguito a forme più o meno occulte di contatti e pressioni) presso “parlamentari amici” (od anche presso la burocrazia ministeriale in sede di formazione di d.d.l. governativi) senza che peraltro [...] si addivenisse a vere e proprie negoziazioni legislative», così: E. DE MARCO, *La “Negoziazione legislativa”*, cit., p. 151. Sulle funzioni del partito politico in relazione alla rappresentanza degli interessi, si v. L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Partiti e democrazia*, Roma, Cinque Lune, 1964, e sulla costituzione, attraverso i partiti, di un rapporto dinamico tra cittadino e istituzioni, si v. G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partito-stato-cittadino*, in *scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977, p. 957.

¹⁷ Sul punto, con particolare attenzione al rapporto negoziale intercorrente tra Stato e Regioni, da ultimo, si v. A. STERPA, *“Negoziare le leggi”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 13/2011.

venuti assumendo [...] un notevole peso sulla scena politico-costituzionale»¹⁸. La legislazione è andata in questo modo assumendo caratteri peculiari, in prevalenza dinamici e disomogenei, poiché condizionati dalla molteplicità di attori e di assetti che ne hanno determinato i contenuti e gli obiettivi. In questi casi, a ben riflettere, pur promanando formalmente da una legislazione di tipo *unilaterale*, la negoziazione ha assunto una valenza di tipo *bilaterale*, in considerazione degli accordi raggiunti da soggetti differenti (quali gruppi di pressione, sindacati, Regioni, ecc.) con il pubblico decisore¹⁹. Tale carattere *bilaterale* proprio della legislazione negoziata si riscontra, come si vedrà, in particolare nell'ambito di alcuni settori legislativi, quali quello economico, occupazionale, sanitario e previdenziale, e dunque nell'ambito di politiche di riforma a netta preponderanza della materia economico-sociale.

In una terza fase, la legislazione negoziata si è distinta, forse più delle precedenti, per l'azione svolta dai gruppi di pressione non più o non soltanto nei confronti del sedi parlamentari, ma indistintamente verso tutti i centri decisionali, a partire da quelli governativi. L'attività dei gruppi di pressione ancora in questa fase si distingue per l'abilità degli stessi ad assecondare le trasformazioni dell'assetto istituzionale, sapendo di volta in volta riconoscere i centri decisionali più influenti, le sedi legislative privilegiate, ovvero gli interlocutori più utili ai fini del soddisfacimento degli interessi di cui essi sono portatori. Senza compiere alcuna distinzione formale, in sostanza «le lobbies intervengono ovunque si manifesti vantaggioso per gli interessi da loro tutelati, con una visione moderna e pragmatica dell'allocatione reale del potere»²⁰. In questo contesto, come si vedrà, il Governo e i suoi apparati organizzativi diventeranno senza dubbio gli interlocutori privilegiati. Il

¹⁸ Così, E. DE MARCO, *La "negoziatura legislativa": aspetti attuali*, in *Quaderni del pluralismo*, dicembre 1984, p. 38.

¹⁹ Su questi profili, si v. N. LIPARI, *La formazione negoziale del diritto*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. 1, p. 395-40; E. TUCCARI, *Appunti per una teoria sulla formazione negoziale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1986 Vais Marco, Il sindacato e la progettazione, *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 10 (1977), n. 38, pp. 58-59; G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 485 ss.

²⁰ F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 4 (1993), p. 85; sul rapporto tra rappresentanza degli interessi e diritto di voto, G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia, 1945.

tentativo di influenzare la decisione politica sin dalla fase di predisposizione della stesa conduce pertanto i gruppi di pressione a ricercare il contatto con i Ministri, in particolare attraverso i rispettivi Uffici di Gabinetto, i Sottosegretari e i dirigenti dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio²¹. In particolare a seguito del rafforzamento del potere sostanziale di redazione degli atti normativi da parte degli Esecutivi, l'asse di esercizio delle *lobbies* si è andato sempre più spostando sui centri del potere governativo²². In questa fase, i gruppi di pressione hanno ampliato lo spettro (anche geografico) delle proprie attività, raggiungendo gli organi delle Comunità europee, in cui il fenomeno del *lobbying* è regolamentato in modo adeguato e la pratica negoziale è trasparente e riconoscibile presso l'opinione pubblica²³.

²¹ Molto chiaramente, proprio ad indicare la capacità dei gruppi di pressione di riconoscere i centri decisionali e dunque le dinamiche stesse della forma di governo, che nelle diverse fasi della Repubblica mutano e con esse muta l'attività di pressione, occorre constatare che «l'attività lobbistica presso il Parlamento assume nel nostro Paese [almeno sino ad un certo periodo storico] un significato più importante di quello che riveste in sistemi in cui l'Esecutivo è stabile, forte e dotato di un'ampia capacità regolamentare [al mutare del sistema istituzionale muta la direzione delle *lobbies*, risultando coerente che] buona parte della pressione delle *lobbies* si eserciti laddove sembra allocato il nucleo principale del potere decisionale ultimo», così, F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 86.

²² Tale circostanza, secondo alcuni autori, avrebbe contribuito a rallentare l'attività operativa del Governo in considerazione dell'affollamento dei gruppi di pressione presso le sedi decisionali; in questo senso si è espresso, in particolare, F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 86; a nostro avviso, i profili degenerativi – di carattere procedimentale, come questo, e funzionale, come altri (di cui si dirà), possono essere superati se si colloca il tema nel quadro di una seria regolamentazione del modello negoziale (e dunque delle fasi in cui esso si realizza); in questo modo, cambierebbe la percezione medesima del fenomeno ed il medesimo centro decisionale (in questo caso quello governativo) si gioverebbe dell'apporto di interessi ulteriori in grado di contribuire alla definizione delle sue determinazioni politiche.

²³ Come si vedrà, si tratta di un fenomeno diffuso e adeguatamente regolato. Il relatore al Parlamento europeo sul quadro per le attività dei lobbisti ha affermato che «L'attività lobbistica costituisce un elemento essenziale del lavoro parlamentare, un contributo notevole senza il quale l'attività politica risulterebbe molto limitata»; nell'ambito della relazione, sono stati presentati alcune stime, secondo le quali a Bruxelles sono presenti circa 15.000 lobbisti e 2.500 organizzazioni di interesse che interagiscono con le istituzioni europee; Come si legge nei documenti pubblicato 8 ottobre 2007, oggi presso il Parlamento sono accreditati circa 4.570, mentre al Congresso americano di Washington il contingente tocca quota 35.000; come si legge, «esistono un'infinità di lobby che variano per natura e genere: si va dalle associazioni professionali o di categoria, dall'industria dell'automobile e della chimica o ai dentisti, alle camere di commercio. Si trovano inoltre i sindacati, le organizzazioni specializzate che rappresentano aziende e studi legali, gruppi territoriali e regionali, *think tank* o ONG. Negli ultimi vent'anni il Parlamento e la Commissione hanno co-finanziato le organizzazione di pubblico interesse a livello europeo in modo da controbilanciare gli interessi presenti sulla piazza di Bruxelles». cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM PRESS+20080414FCS26495+0+DOC+XML+V0//IT>.

Nello studio della negoziazione legislativa non vanno comunque sottaciute alcune difficoltà correlate specificamente al tipo di indagine ed al metodo di ricerca che il tema suggerisce. Com'è stato opportunamente considerato, infatti, «Nella problematica recentemente sviluppatasi in Italia sul tema della *crisi* delle istituzioni parlamentari (problematica comprensiva, come noto, delle diagnosi circa le cause di tali crisi e delle proposte avanzate per rimediarvi), ci sembra che al *lobbying* parlamentare non sia stata prestata tutta quella attenzione che il fenomeno, per le sue multiformi manifestazioni ed implicazioni, indubbiamente richiede. [Sul piano metodologico] tale scarso interesse [forse è dovuto alla] scarsa propensione per gli studi di istituti, come il *lobbying* parlamentare, che, per le loro implicazioni interdisciplinari, possono essere studiati efficacemente soltanto mediante lunghe ed accurate ricerche condotte in *équipe* da cultori di varie discipline»²⁴. Infine, tra i fattori di discredito del *lobbying* (anch'essi favoriti dall'assenza di una regolamentazione) possono rientrare le modalità non sempre commendevoli attraverso cui i lobbisti in alcuni casi hanno agito.

1.1. Cittadini attivi, gruppi di interesse e di pressione, lobbies: qualificare la rappresentanza degli interessi organizzati.

Tra le numerose definizioni possibili, volendo qui considerare in particolare l'elaborazione condotta sul tema dalle scienze politiche e giuridiche, ci si può attestare su due principali accezioni del termine *gruppo*: una prima, di tipo generale, che intende come gruppo «ogni insieme umano diverso dal sistema sociale e globale, e dal sistema politico globale»²⁵, ovvero ogni tipo di aggregazione volontaria di persone, di tipo intermedio sia nel rapporto tra individuo e società (*relazione sociale*), sia in quello tra individuo

²⁴ Così, V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 199.

²⁵ Così, D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, Roma 1994, p. 422; secondo tale prospettiva di ricerca, *gruppo* è «sia la famiglia sia il partito, sia la classe sia l'associazione culturale, sia la confessione religiosa sia il circolo sportivo, sia il sindacato sia la comunità locale, sia l'azienda e l'organizzazione economica sia l'etnia».

e struttura politico-istituzionale (relazione, questa, tra *Stato-soggetto e Stato-comunità*, che in questa sede rileva prevalentemente); una seconda, di tipo specifico, la quale muove dalla definizione di carattere generale per problematizzare il tema con riferimento alle categorie di *gruppo di interesse* e *gruppo di pressione*, e tende, rispetto alla prima, ad operare una distinzione tra le attività compiute e gli interessi perseguiti dai diversi modelli di gruppi²⁶.

Secondo autorevolissima dottrina, la quale ha avuto, tra gli altri, il merito di ricostruire ed interpretare il ruolo dei gruppi di pressione in chiave dinamica, cogliendo cioè il contributo che essi sono in grado di offrire nel «processo» di governo, il termine *gruppo* indica una parte di individui in una società «considerata comunque non come una massa fisica distaccata da altre masse di uomini, ma come un'attività di massa, che non preclude agli uomini che vi partecipano di partecipare allo stesso modo a molte altre attività di gruppo»²⁷.

Ancora sul concetto di *gruppo di interesse*, un altro studioso, Truman, ha fatto invece riferimento ad «ogni gruppo che, sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, reclama da altri gruppi della società l'instaurazione, il mantenimento o l'accrescimento di forme di comportamento che sono in relazione con gli atteggiamenti condivisi [ovvero] porta avanti certe rivendicazioni rispetto ad altri gruppi della società». Si tratta di attività «rilevabili sotto forma di domande o rivendicazioni da altri gruppi della

²⁶ Per uno studio approfondito del tema, con particolare riferimento ai profili problematici derivanti dalle differenziazioni terminologiche e concettuali delle categorie di gruppi di pressione e dei rispettivi modelli di funzionamento, si v. P.H. ODEGARD, *Pressure politics: the story of the Anti-saloon league*, New York 1928; M. OSTROGORSKIJ, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 voll., Paris 1903 (tr. it.: *La democrazia e i partiti politici*, Milano 1991); P.E. HERRING, *Group representation before Congress*, Baltimore, Md., 1929; G. SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse? (Una discussione sul neopluralismo)*, in *Il Mulino*, 1959, VIII, 87, pp. 7-42; E.E. SCHATTSCHNEIDER, *Politics, pressure, and the tariff: a study of free private enterprise in pressure politics*, New York, 1935; E. E. SCHATTSCHNEIDER, *Interesse generale e sistema di pressione*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972, pp. 75-88; O. GARCEAU, *The political life of the American Medical Association*, Cambridge, Mass., 1941; J.D. GREENSTONE, *Group theories*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (EDS), *Handbook of political science*, vol. II, *Micropolitical theory*, Reading, Mass., 1975, pp. 243-318.

²⁷ Così, A. BENTLEY, *The process of government: A study of Social Pressures*, cit., p. 259.

società [e rivolte] nei confronti di ciò che è necessario, o è desiderato, in una determinata situazione»²⁸.

Entrambi questi autori, pertanto, nell'ambito di quella teoria di studi che è stata definita una vera e propria *group theory*, considerano i gruppi di interesse come comprendenti gli stessi partiti politici, poiché astraggono e generalizzano la categoria degli interessi non in modo esclusivo ma inclusivo. Invece, altri autori, come La Palombara, hanno studiato il concetto di gruppo di interesse come sistema per descrivere determinati aspetti del processo politico-istituzionale. Secondo quest'ultimo autore, infatti, «Il gruppo d'interesse è un aggregato di individui interagenti, che manifestano dei desideri coscienti riguardanti la gerarchizzazione dei valori [il cui interesse può corrispondere ad] un desiderio cosciente che l'indirizzo politico, o l'allocatione autoritativa dei valori (*authoritative allocation of values*), muova in una particolare direzione, generale o specifica»²⁹.

In continuità con questo approccio, Meynaud considera il gruppo di pressione come un soggetto capace di battersi per «per rendere le decisioni dei poteri pubblici conformi agli interessi o alle idee di una qualunque categoria sociale». Tale visione, per molti aspetti simile a quella che comunemente si attribuisce al fenomeno, il gruppo si riconosce nella «volontà di influenzare» il pubblico decisore e dunque di incidere nei processi di governo che ne realizzano la volontà sul piano legislativo³⁰. Secondo questa ricostruzione è dunque la medesima volontà di influenzare il decisore pubblico a determinare la costituzione del gruppo, ovvero a dare ad esso l'attribuzione, o meglio la qualificazione di gruppo di pressione. Si tratta di un aspetto costitutivo e funzionale *tranchant*, e per questo non condiviso, ad esempio dal citato La Palombara. Secondo quest'ultimo, infatti, non è per nulla «implicito nella definizione se il gruppo di interesse cerchi effettivamente di comunicare i suoi

²⁸ Così, D. B. TRUMAN, *The governmental process*, New York, 1951, p. 33-34.

²⁹ J. LA PALOMBARA, *Interest groups in Italian politics*, Princeton, N. J., 1964 (tr. it. *Clientela e parentela: studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano 1967), p. 24, laddove l'A. aggiunge che «L'interesse di un gruppo può essere benissimo (e in effetti spesso è) quello di conservare la configurazione esistente dell'indirizzo politico generale».

³⁰ «Allorché tale volontà si manifesta, l'organismo che la esprime si qualifica come gruppo di pressione», J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, Paris 1960, p. 5.

desideri ad altri e, in caso affermativo, in che modo questa comunicazione di richieste abbia luogo»³¹.

Oltre che su tipi, modelli e natura dei gruppi, in dottrina vi è stato un ampio dibattito anche intorno all'attività vera e propria della *pressione*. Tra le possibili qualificazioni, ha ricevuto particolare consenso quella dello studioso Finer, il quale da una parte ha cercato di rispondere al problema della pressione dal punto di vista scientifico-culturale mentre, dall'altra, ha tenuto conto degli effetti che si producono nella realtà sociale e politica in ordine a tale attività. Dal punto di vista concettuale, l'autore ha infatti correlato l'attività di pressione ad una sorta di sanzione, o meglio alla minaccia di applicare una sanzione, qualora la richiesta del gruppo, cioè l'oggetto della sua attività di influenza sul decisore pubblico, non trovi accoglimento. Secondo tale interpretazione, il gruppo di pressione è assimilabile a quella agenzia politica che ha come obiettivo di ottenere una decisione legislativa assunta da terzi mediante comportamenti che contemplino una sanzione³².

Quanto alle *tipologie di pressione*, è possibile distinguere anzitutto tra forme di pressione diretta e indiretta. La prima è esercitata direttamente sui centri decisionali, ovvero sulle principali istituzioni formali, quali Parlamento, Governo, Pubblica Amministrazione³³, così come su quelle informali, tra cui secondo alcuni autori rientrerebbero anche i partiti, che sono deputate all'assunzione stessa delle decisioni³⁴. Al contrario, l'azione è indiretta quanto

³¹ Così, J. LA PALOMBARA, *Interest groups in Italian politics*, cit., p. 28.

³² S.E. FINER, *Interest groups and the political process in Great Britain*, in H.W. EHRMANN (EDS), *Interest groups on four continents*, Pittsburg, Pa., 1958, pp. 118; in questo caso, la sanzione non è definibile sul piano giuridico, ma può assumere una propria valenza su quello sociale, politico-elettorale, finanziario; sul ruolo delle formazioni sociali, A. D'ALOIA, *Famiglia e nuove formazioni sociali. A proposito delle unioni omosessuali*, in *Riv. Giur. Molise e Sannio*, Napoli, 1996.

³³ Per quanto riguarda il ruolo della Pubblica Amministrazione nell'attività negoziale, valgono in particolare le intuizioni di A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda: vicende della negoziazione con le PP. AA.*, Pisa, Plus, 2011; e, per uno studio meno recente, S. CASSESE, *Negoziazione e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità Indipendenti*, in A.A.V.V., *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 42.

³⁴ Sul ruolo dei partiti in relazione alla funzione di rappresentanza, si v. E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, Giuffrè, 1998, p. e 140 ss.; E. BETTINELLI, *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in AA.VV., *Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, p. e 160 ss.

l'attività di pressione non è esercitata immediatamente sulle strutture di pubblica decisione, ma si alimenta attraverso il ruolo dell'opinione pubblica.

Le sedi, le fasi e i destinatari dell'attività di pressione possono essere differenti, e variare a seconda delle valutazioni di opportunità degli stessi gruppi. Abitualmente infatti i gruppi tendono ad utilizzare la sede loro più favorevole: se l'attività compiuta non gode di un particolare rilievo presso l'opinione pubblica, è probabile che i gruppi tendano a riservare la negoziazione e il rispettivo conflitto in sedi più riservate; viceversa, quando l'attività di pressione è percepita positivamente presso l'opinione pubblica, ad esempio quando ha ad oggetto questioni socialmente apprezzate, praticando forme di socializzazione del conflitto. I gruppi di pressione compiono dunque azioni negoziali, individuando i modelli di negoziazione più adeguati sulla base dei propri obiettivi.

Tra le principali modalità, un attento studioso del tema, Salisbury, ha incluso tra i modi di interazione del gruppo il *lobbying* (che può essere condotto su base altamente professionale), la mobilitazione del pubblico (in fase elettorale o anche interelettorale), la ricerca di forme di rappresentanza nel processo decisionale e nel sistema di autorità, la sponsorizzazione di candidature alle cariche pubbliche, la consultazione, l'inserimento del gruppo in un contesto stabile di relazioni politiche facenti capo a una qualche più ampia unità del sistema politico, solitamente un partito, infine anche un certo tipo di rapporto con l'opposizione³⁵.

Premesse queste note minime sulla definizione del tema dei gruppi – da cui è emerso il triplice livello di gruppi, gruppi di pressione e gruppi di interesse – vale la pena soffermarsi (ma con altrettanta rapidità) sul concetto di lobby. Il *lobbying*, ovvero, nel suo significato letterale, l'azione di muoversi nei corridoi e nelle anticamere (delle sedi decisionali che più contano) è stato a vario modo definito e interpretato³⁶. Secondo Milbrath, tale attività è

³⁵ In questo senso, R. H. SALISBURY, *Interest Groups*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (eds), *Handbook of Political Science*, Reading MA Addison-Wesley, vol. 4, 1975, p. 206.

³⁶ La parola lobby deriva dal latino *lobia*, loggia o portico. Il *lobbying* corrisponde all'attività dei gruppi di pressione che rappresentano presso le istituzioni gli interessi di categoria e la cui attività è mirata ad influenzare le decisioni politiche. Tale fenomeno, soprattutto nel contesto culturale odierno, è considerato come utile strumento della rappresentanza politica degli

assimilabile ad un processo di comunicazione tra lobbisti e decisori pubblici, caratterizzato dal tentativo dei primi di persuadere i secondi, e finalizzato alla definizione di provvedimenti politici conformi a determinati obiettivi³⁷. Si noti sinora come l'attività di comunicazione assuma certo una specifica valenza funzionale nell'ambito dell'attività di *lobbying* – benché, come si vedrà più avanti, nel ricostruire i dei disegni di legge presentati in Italia per la regolamentazione del fenomeno – essa non coincida con il complesso delle attività rientranti nell'ambito del *lobbying*.

Pur comprendendone le differenziazioni, occorre comunque tener presente che, almeno storicamente, gruppi di interesse e gruppi di pressione hanno origini e tratti comuni: entrambi infatti si sono sviluppati nel contesto di società capitalistiche, e in particolare in quelle realtà i cui processi economici sono stati fortemente intermediati dall'intervento pubblico; entrambi sono proliferati nel contesto di ordinamenti in cui è stata riconosciuta la libertà di associazione, e in particolare in quegli assetti istituzionali che hanno assicurato modelli di organizzazione e di partecipazione dei cittadini ai processi democratici e di determinazione degli indirizzi politici.

Infatti, è proprio nel quadro storico-politico segnato da una parte dallo sviluppo del sistema economico di mercato e dall'altro dai diritti di libertà degli individui, e dunque nel periodo storico che prende le mosse dalla metà dell'XVIII secolo, i gruppi assumono un rilievo che sarà destinato ad

interessi sociali organizzati nell'ambito di democrazie pluraliste. Sull'attività di *lobbying*, A. BALDASSARRE, *Introduzione*, in G. MAZZEI (a cura di), *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2^o ed., 2009, p. 11; G. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, Nis, 1995; L.W. MILBRATH, *Lobbying, in International encyclopedia of the social sciences*, vol. IX, London-New York, 1968, p. 44; A. PICCININI, F. PERONACI, *La lobby agricola*, Milano, Franco Angeli, 2003; S. PRIMAVERA, *Lobbying.net. Connessioni di potere*, Acireale-Roma, Bonanno, 2009; M. RUTA, *Lobbying and (de)centralization*, in *Public Choice*, 1-2, 2010, pp. 275 ss.; L. FIORENTINO, *K. il lobbista: introduzione al principio di democrazia partecipativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma, Laterza, 2002. Sul ruolo delle lobby sul fenomeno religioso, G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso: il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004; A. PIN, *Le lobbies della coscienza. Le ragioni e gli obiettivi politici delle formazioni religiose*, in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008, pp. 145 ss.

³⁷ In tal senso, L.W. MILBRATH, *Lobbying, in International encyclopedia of the social sciences*, vol. IX, London-New York 1968, p. 442. Sul ruolo che svolgono nello stesso senso i partiti politici, si v. F. IACONETTI, *Il marketing della politica: funzione, strategia e comunicazione dei partiti*, Milano, Guerini e associati, 2006.

accrescersi nel corso del tempo³⁸. A riguardo, non sono comunque mancati interessantissimi studi relativi al problema dei gruppi nelle economie collettivistiche, e dunque in sistemi in cui non è contemplata l'economia di concorrenza. Secondo alcuni autori, in questi casi, «È evidente che in un'economia collettivistica, ove è stata anche formalmente abolita la proprietà privata dei mezzi di produzione, non può aversi un gruppo che esprime gli interessi [ad esempio] dell'imprenditoria libera»³⁹; tuttavia, secondo altri autori, è possibile ricostruire modelli particolari di gruppi, che si pongano a tutela di determinati interessi correlati alle istituzioni pubbliche, anche in regimi autoritari post-totalitari, che derivino da fasi politiche fondate sul modello economico collettivistico⁴⁰.

Dunque, è senza dubbio nelle società industrializzate, ad economia di mercato, che i gruppi di pressione hanno attecchito in modo prevalente. In tal senso, per esempio, come si dirà più avanti a riguardo, in dottrina si tende a riconoscere che il 1789 rappresenti l'anno in cui è nato il lobbismo nordamericano, ovvero sin dalla promulgazione della prima legge doganale, che aveva come obiettivo la possibilità di *influenzare* il Congresso americano. L'organizzazione degli interessi, pur gradualmente, prende dunque le mosse sin dall'inizio del XIX secolo: si pensi alla *Philadelphia Society for the Promotion of National Industry*, capitanata da *Alexander Hamilton*.

³⁸ W.C. MITCHELL, *Interest groups: economic perspectives and contributions*, in *Journal of theoretical politics*, 1990, II, 1, pp. 85-108; W.C. MITCHELL, MC. MUNGER, *Economic models of interest groups: an introductory survey*, in *American journal of political science*, 1991, XXXV, 2, pp. 512-546.

³⁹ D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, Roma 1994, p. 122

⁴⁰ J.J. LINZ, *Totalitarian and authoritarian regimes*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (eds.), *Handbook of political science*, vol. III, Macropolitical theory, Reading, Mass., 1975, pp. 175-411; S. FAGIOLO, *I gruppi di pressione in URSS*, Roma-Bari 1977; in questo quadro, ed in particolare sul rapporto tra l'interpretazione marxista dei rapporti sociali e l'approccio culturale legato al tema dei gruppi di pressione e di interesse, si v. S. EHRLICH, *Władza i interesy*, Warszawa 1967 (tr. it. *Potere e gruppi di pressione*, Roma 1974), p. 12; S. EHRLICH, *Gruppi e capitalismo: un'analisi marxista*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972, p. 287; H. G. SKILLING, F. GRIFFITHS, (a cura di), *Interest groups in Soviet politics*, Princeton, N. J., 1971.

Negli Stati Uniti il periodo classico in cui l'attività di *lobbying* ha preso avvio corrisponde a quello della costruzione delle ferrovie⁴¹.

In Gran Bretagna un primo passo si ebbe con la revoca del *Trade union Act* del 1825, la normativa che proibiva le associazioni dei lavoratori dipendenti, che fu dunque sostituita con una meno restrittiva⁴².

In Germania, durante la *stagione guglielmina*, gli interessi industriali cominciarono ad essere rappresentati presso le istituzioni e i centri decisionali pubblici⁴³.

L'espressione *gruppi di interesse*, dal punto di vista letterale, sembrerebbe potersi ricondurre all'idea di gruppi sociali portatori di diverse tipologie di interessi. Se invece ci si sofferma sull'espressione *gruppi di pressione* o *centri di influenza*, proprio in virtù dell'immediata specificazione indicata nella medesima locuzione di un'attività ulteriore da compiere (quella del *premere* o dell'*influenzare*), sembrerebbe potersi parlare di gruppi o centri organizzati tecnicamente per incidere nel senso letterale indicato⁴⁴.

Volendo qui recuperare la citata intuizione di Bentley, *gruppo* e *interesse* sono in realtà concetti difficilmente scollegabili tra di essi. Il gruppo è tale perché, tendenzialmente, intende perseguire un determinato interesse. È l'interesse medesimo a rappresentare uno degli elementi costitutivi (se non il solo elemento costitutivo) del gruppo. Ne deriva in questo senso una sorta di «identificazione» tra gruppo, attività da esso compiuta e interesse perseguito⁴⁵.

⁴¹ Sul punto, si v. R. A. FREIBERG, *Quadro storico e legislativo del lobbismo negli USA*, in *Industria e sindacato*, 1990, XXXII, 11, pp. 8-11; T. J. LOWI, *I gruppi e lo Stato: un aggiornamento sull'esperienza americana*, in *Teoria politica*, 1991, VII, 1, pp. 3-30.

⁴² S. E. FINER, *Interest groups and the political process in Great Britain*, cit., pp. 125 ss.

⁴³ Cfr. sul punto, K. VON BEYME, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969, pp. 20-25.

⁴⁴ Sulla definizione di *centro di influenza*, si v. P. TRUPIA, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*, in *Corso di studi superiori legislativi, Summa Angelo, Parlamento, partiti, lobbies: rappresentare una società complessa*, Parlamento, 35 (1989), n. 10-11, pp. 15-17. Sull'attività concreta esercitata attraverso l'influenza dei gruppi sul decisore pubblico e nei procedimenti legislativi, si v. P. TRUPIA, *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse*, in *Rassegna parlamentare*, 29 (1987), n. 3-4, p. 207-274; F.T. MUZI, *Influenzare il processo decisionale pubblico: testimonianze di un lobbista*, in *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana, atti del convegno nazionale, Roma, Accademia dei Lincei, 20-22 marzo 1985 / a cura di Giorgio Piva*, Padova, Cedam, 1986, p. 193-201; P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, prefazione di G. PASQUINO, Milano, Il Sole 24 ore libri, 1989, p. 259.

⁴⁵ G. BUTTÀ, *Presentazione*, in *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, di A.F. BENTLEY, Milano, Giuffrè, 1983, p. XXIV; S. E. FINER, *Interest groups and the political*

Alcune ulteriori specificazioni possono ora compiersi in relazione all'attività di negoziazione, ovvero alle richiamate "pratiche negoziali". Nella prassi, si può infatti distinguere tra pratiche negoziali in cui i gruppi di pressione assumono un ruolo di veri e propri soggetti istituzionali, e pratiche negoziali in cui essi non agiscono in questa veste. Nel primo caso, i gruppi sono tendenzialmente riconoscibili, ovvero agiscono quali rappresentanti di interessi specifici e generalmente noti, sia presso il decisore pubblico che presso l'opinione dei cittadini; in questo contesto essi operano in modo *tipico*, ovvero convenzionale, cercando di incidere nel processo decisionale in forma palese, attraverso modalità riconoscibili, ovvero «secondo regole convenzionalmente accettate dagli organi di indirizzo politico-legislativo»⁴⁶; essi, infatti, al termine delle negoziazioni di cui si rendono protagonisti, hanno interesse a dare pubblicità presso i propri rappresentanti e presso la pubblica opinione dei principali risultati raggiunti con la propria azione; come si vedrà più avanti, tali pratiche sono tipiche nelle attività negoziali tra Governo e categorie di imprenditori e sindacati in occasione dell'adozione di misure economiche, di provvedimenti in materia di lavoro, sanitaria e previdenziale. Nel secondo caso, invece, le pratiche negoziali «si risolvono in interventi e interferenze di vario tipo – al di fuori di ogni regola convenzionale e per lo più per vie traverse e occulte – di gruppi di interesse spesso portatori di interessi strettamente corporativi, talvolta anzi reconditi e privi di supporto sociale»⁴⁷; tali attività sono per lo più occulte, rimesse a negoziati tra soggetti, e spesso si espongono al rischio di degenerazioni.

L'elencazione qui proposta sulle molteplici ipotesi di definizione dei gruppi di pressione e di qualificazione delle loro attività è in realtà vastissima. Alle possibili e variegate qualificazioni concettuali possono derivarne altrettante sul piano funzionale. Non sono estranee ad alcune ricostruzioni, per esempio, elencazioni comprensive di soggetti di pressioni diversi da quelli

process in Great Britain, cit., p. 140; per un approfondimento di più ampio respiro, A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, 2002.

⁴⁶ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1996, p. 956.

⁴⁷ *Ibidem*.

sinora richiamati, quali, per esempio, la magistratura⁴⁸. Tuttavia, se su di un piano meramente teorico tali (e pur interessanti) specificazioni definitorie sono in grado di condurci lontano, nella sostanza esse rischiano di confondere e di spostare l'attenzione che qui si intende concentrare, invece, prettamente sul piano sostanziale e procedimentale. A latere, infatti, di una serie di micro distinzioni presenti nella letteratura più accreditata sul tema, in particolare quella politologica, dal punto di vista concettuale per *gruppi di pressione*, così come per *gruppi di interesse* o *centri di influenza* si intende comunemente «tutta una serie di gruppi sociali di diverso genere e portatori di interessi disparati, dagli interessi diffusi in vasti strati di una comunità ad interessi collettivi, fino ad interessi di stampo più prettamente corporativo e particolaristico»⁴⁹. In effetti, le citate categorie di gruppi e centri sono legate dalla comune aspirazione a rappresentare specifici interessi presso i luoghi decisionali. In questo modo, essi rivendicano un proprio ruolo politico non formalmente attribuito loro, ma sostanzialmente praticato ogni qual volta riescono ad avere accesso e influenza presso i pubblici decisori. Quello di cui odono i gruppi di pressione è una sorta di potere politico «che si afferma nella realtà di fatto incidendo sull'azione dei pubblici poteri, condizionandola e producendo effetti suscettibili di riflettersi sull'intera collettività»⁵⁰.

1.2. Rappresentanza politica vs. rappresentanza di interessi: tensione, conflitto ed integrazione nel modello negoziale.

Nei sistemi di democrazia rappresentativa il rapporto tra *rappresentanza politica* e *rappresentanza di interessi* può esser considerato come una vera e propria costante⁵¹. Una relazione, come si vedrà, intrinseca al

⁴⁸ Per interessanti approfondimenti del tema, si v. A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature «Non ordinarie» nel sistema costituzionale della giurisdizione*, Napoli. Jovene, 1996, p. 433.

⁴⁹ Così, E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 943.

⁵⁰ Così, E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 944.

⁵¹ Com'è dimostrato nei seguenti studi, cui si rinvia per approfondire i molteplici profili del tema, N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in AA.VV., *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. PASQUINO, Laterza, 1988, pp. 3-4; G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi*

concetto stesso di rappresentanza politica, benché rinvenibile attraverso modelli di funzionamento differenti, per modalità e livelli di intensità, nelle moderne sedi della rappresentanza politico-istituzionale⁵².

Un'interessante interpretazione del tema può ricavarsi dall'autorevole riflessione condotta da Norberto Bobbio, secondo cui la complessa tematica dei gruppi di pressione e del loro rapporto con la rappresentanza politica ha trovato ampio riscontro nell'ordinamento italiano soprattutto in ragione del successo incontrato anche in Italia dalle tesi sulla *interpretazione economica della democrazia* e, in modo particolare, sulla *teoria dello scambio politico*⁵³. Secondo questa tesi, infatti, la gran parte dei conflitti presenti nelle moderne società industrializzate, in particolare nell'ambito delle decisioni di politica economica e sociale, sono assorbiti attraverso contrattazioni tra le principali organizzazioni (soprattutto appartenenti al mondo del lavoro), e non più, o almeno non in modo esclusivo, mediante i tipici canali della rappresentanza politica. In questo modo, dunque, i *rapporti di potere* all'interno di una società pluralista sono destinati a divenire più che altro *rapporti di scambio*, e lo spettro degli attori delle medesime contrattazioni ad allargarsi: non più, o non

organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi, Milano, Giuffrè, 2005; G.U. RESCIGNO, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 9 ss.; A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Franco Angeli, 1996; P. PASQUINO, *Il concetto di rappresentanza e i fondamenti del diritto pubblico della Rivoluzione: J. E. Steyès*, in F. FURET, *L'eredità della Rivoluzione francese*, Roma, Laterza, 1989, pp. 297 ss.; G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv.Dir.Cost.*, 1998; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109 ss.; D. BALDAZZI, *Il Patto per l'Italia fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2003, pp. 745 ss.; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Maggioli, 1999.

⁵² In questo senso, «Nelle democrazie pluraliste, il fenomeno di gruppi organizzati di individui che si fanno portatori di interessi particolari presso il decisore pubblico, nel tentativo di orientarne le scelte, rappresenta una realtà imprescindibile», T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, cit. Per un approfondimento del tema in relazione alle dinamiche della rappresentanza politica, si v. B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, Il Mulino, 1999. Per approfondire, inoltre, si v. M. MORISI, *Il Parlamento tra partiti e interessi*, in L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 367 ss.; M. MORISI, *Il Parlamento e le sue risorse tra partiti, interessi e politiche pubbliche*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1 – Seminario 1990*, Milano, Giuffrè, 1991 pp. 225 ss.

⁵³ Cfr. sul tema, N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in AA.VV., *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. PASQUINO, Laterza, 1988, pp. 3-4.

solo, *soggetti pubblici* (Stato-soggetto), ma anche, e soprattutto, *soggetti privati*, intesi come singoli e come gruppi organizzati (Stato-comunità). In questo contesto, pertanto, il rapporto tra le Istituzioni democratiche e i rispettivi processi legislativi è stato gradualmente contaminato da logiche (divenute quindi politiche) di stampo economico, le quali si sono gradualmente contrapposte (ove non direttamente imposte) alla logica politica intesa nel suo significato originario, sulla quale si costruisce la teoria della sovranità quale volontà originaria ed esclusiva⁵⁴.

Una decisione politica così negoziata, e imperniata principalmente sulla composizione o lo scambio di interessi differenti, in assenza di un modello regolativo, non si sottrae naturalmente al rischio della parzialità degli interessi ascoltati e dunque rappresentati, nonché alle connesse disfunzioni rappresentative. Come infatti si vedrà, quando si tratterà dell'opportunità di introdurre anche in Italia una legislazione specifica sul punto, in assenza di una regola sulle modalità di accesso al decisore pubblico, le pretese private non rinunciano a «forme di negoziazione sotterranea della stessa decisione legislativa, a tutto vantaggio e con il prevalere di quegli interessi che riescono a rappresentarsi con maggiore capacità di pressione, in quanto in grado di far valere forti ragioni di scambio»⁵⁵, spesso perché unici interlocutori del determinato decisore pubblico⁵⁶.

La dottrina italiana e straniera si è molto interrogata sulle conseguenze di tali trasformazioni⁵⁷. Taluni autori, nel far riferimento al sistema della democrazia dello scambio, in Italia e in Europa⁵⁸, hanno parlato di vera e

⁵⁴ D. R. JOHNSON, D. POST, *Law and Borders: The Rise of Law in Cyberspace*, in *Stanford Law Review*, XLVIII, 1996, p. 1397 e ss.

⁵⁵ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2008, p. 10.

⁵⁶ N. BOBBIO, *Stato, governo e società*, Torino, 1995, p. 17 e ss.

⁵⁷ Cfr. sul punto, D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 553 ss.; G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Representation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 145 ss. In relazione ai principi odi sovranità, G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 83 ss.

⁵⁸ È interessante studiare i partiti europei per comprendere le dinamiche di funzionamento di questo assetto: G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, agg. Tomo II, Torino, Utet, 2008, pp. 609 ss.

propria *mercattizzazione* del diritto, a cui si riconnette la costituzione di una *global governance*. In essa operano molteplici soggetti, pubblici e privati, la cui varietà condiziona le dinamiche organizzative della stessa *governance*, al punto da renderla *rappresentanza funzionale*⁵⁹ e non politica, poiché indirizzata prevalentemente alla gestione di situazioni economiche⁶⁰. Com'è stato sostenuto sul punto, così «imbrigliato lo Stato in una rete di *soft law*, in una rete, cioè, di regole e decisioni negoziate e flessibili, il ruolo dominante in una *global governance, without global government*, non sarebbe pertanto svolto dai corpi di rappresentanza democratica, bensì da altri attori (dall'amministrazione, dai giudici, dai privati), dando luogo ad interscambialità di ruoli, modificazione dei rapporti, commercio delle regole e dei principi ordinatori [operando così] nel travolgimento, dunque, del tradizionale paradigma gerarchico di contrapposizione tra autorità/libertà, pubblico/privato»⁶¹. La qualità della *governance* sembrerebbe dunque essere in grado di fornire risposte adeguate rispetto al problema della rappresentanza politica, e in particolare alla classica necessità che tutti gli interessi possano godere di congrui spazi rappresentativi rispetto alle istanze di cui sono portatori. Una risposta indubbiamente difficile da individuare data la complessità dell'articolazione istituzionale italiana e la pluralità di interessi di cui tener conto. Certamente, tuttavia, una prima soluzione risiederebbe nell'attribuzione ai decisori pubblici di reali poteri e sedi multilivello (la cd. *governance* multilivello) in cui possano confluire gli interessi di cittadini e formazioni sociali. Chiaramente, in questo modo, se funzionalmente organizzata su piani differenti di governo, l'autorità pubblica rinunciarebbe certo alla fisiologica tendenza alla concentrazione del potere e delle attribuzioni ad esso correlate, ma assicurerebbe una maggiore efficienza sul piano dell'inclusione nella rappresentanza politica della pressante domanda di

⁵⁹ Per un approfondimento del tema, con particolare riguardo agli *aspetti funzionali* richiamati, si veda F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 301 e ss.

⁶⁰ In questo senso, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 15 e ss.

⁶¹ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 2.

singoli e ulteriori interessi⁶². Si tratterebbe in effetti di un fenomeno già noto, e rispetto al quale anche l'assetto costituzionale italiano ha dimostrato di sapersi aprire (benché, come si vedrà, non in modo sufficiente).

In conseguenza delle numerose domande di interessi particolari e considerati i cambiamenti in atto nel sistema di governo globale, lo Stato democratico ha significativamente mutato l'assetto delle proprie relazioni, esterne ed interne, perché costretto ad un continuo riposizionarsi. Gli assetti istituzionali hanno cercato di adeguare i rispettivi processi decisionali in termini di apertura degli stessi ai portatori plurali di interessi differenti da quelli tradizionali, ora attribuendo poteri e modi di esercizio nuovi, ora cercando di valorizzare quelli esistenti, allorché non sufficientemente implementati. In questo modo, gradualmente, e forse inconsapevolmente, è cambiato l'atteggiamento delle istituzioni nei confronti degli *interessi ulteriori* nel quadro di un diverso modo di intendere le decisioni politiche da parte dei medesimi pubblici poteri. In conseguenza di tale processo di apertura, la legittimazione degli stessi pubblici poteri è parzialmente mutata, essendo almeno parzialmente cambiato il paradigma medesimo su cui è fondato il potere legittimo. Infatti, la legittimazione del potere pubblico non è più fondata, o almeno non più in via esclusiva, sulla supremazia dell'organo da cui promanano le decisioni, ma sull'affidabilità dello stesso, ovvero sulla capacità dei soggetti dotati di imperio di operare in ascolto della pluralità delle domande della società, nell'ambito di canali decisionali trasparenti, conoscibili e riconoscibili, e dunque «per obiettivi condivisi, tra rappresentanza e rappresentanza degli interessi, pubblici, collettivi e privati»⁶³. La credibilità del decisore pubblico diverrebbe in questo senso una condizione dell'efficienza dello stesso, proprio perché in grado di palesare (o meno) la sua disponibilità (o meno) ad entrare in connessione con interessi differenti. Un tipo di *governance* aperta e organizzata in questo senso, funzionale ed efficiente, sarebbe in grado di produrre una legislazione come frutto di una

⁶² In questo senso, G. MAJONE, *Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, in *European Union Politics*, 2, 2001, p. 58.

⁶³ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 3.

negoziazione collettiva, in grado di ricevere una legittimazione non solo politica ma anche tecnico-economica tale da qualificare il prodotto legislativo sulla base dei risultati conseguiti al termine di questo processo. Una sorta, secondo alcuni, di *democrazia di risultato*⁶⁴, che obbedisce alle dinamiche più recenti della partecipazione servendosi di strumenti procedurali innovativi, in primo luogo di carattere conoscitivo, per governare la complessità delle realtà sociali contemporanee⁶⁵.

Sul piano legislativo, la trasformazione dello Stato contemporaneo è corrisposta proprio all'espansione della produzione giuridica sotto forma di accordi tra i più rilevanti gruppi di interesse e lo Stato medesimo. Le trasformazioni della funzione legislativa⁶⁶ sono state caratterizzate dall'introduzione di importanti principi di buona regolazione, come la cd. *partecipazione trasparente*, finalizzata a consentire ai decisori la conoscenza delle richieste di singoli o di gruppi economici, sociali e politici, con l'obiettivo di favorire «l'elaborazione di programmi per obiettivi "razionali" e chiari in quanto fondati su dati economici e sociali sussistenti, di cui sono portatori i privati, nonché della previsione degli strumenti per la verifica dei risultati»⁶⁷. È dunque gradualmente cambiato proprio l'atteggiamento del legislatore al manifestarsi di tali interessi nel contesto, come detto, di un mutato e certamente meno definito concetto di rappresentanza (politica e/o di interessi). Infatti, l'odierno sistema di democrazia rappresentativa può intendersi nel duplice senso di un sistema dotato di un organo i cui rappresentanti sono in grado di prendere decisioni collettive da parte dei rappresentanti (rappresentanza politica) e in cui gli stessi rappresentanti sono

⁶⁴ D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992, MA, Addison-Wesley, anche in S. CASSESE, *Dirigere e governare*, Garzanti, 1995.

⁶⁵ Un approccio, questo, che presuppone una differente capacità anche della politica di porsi in ascolto degli interessi organizzati, G. SIRIANNI, *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, Esi, 2008; G. GHEZZI, *Rappresentanza sociale e rappresentanza politica*, in *Parlamento e funzione legislativa: giornata di studi in memoria di Flavio Colonna*, 2003, p. 6.

⁶⁶ A riguardo, infatti, si tengano in considerazione le riflessioni di G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, Vol. 2, *Crisi della legge e sistema delle fonti* F. MODUGNO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 117-168.

⁶⁷ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 9.

in grado di intercettare gli interessi dei diversi gruppi di opinione o di interesse presenti nel tessuto sociale (rappresentanza degli interessi). Secondo tale approccio, la rappresentanza politica può in un certo senso *includere* quella di interessi, con la differenza che nel primo caso si tratta di interessi generali e nel secondo di interessi particolari. La differenza tra i due tipi di rappresentanza «sta nell'essere, la prima, costituita con mandato vincolato [la rappresentanza politica], la seconda con mandato libero [la rappresentanza degli interessi]»⁶⁸.

La riflessione sulla rappresentanza politica è risalente, così come quella sulla rappresentanza di interessi e sul rapporto piuttosto conflittuale esistente tra le stesse. La dottrina della democrazia rappresentativa, per esempio, in difesa della piena sovranità e centralità del Parlamento, ha ritenuto sempre la rappresentanza politica in contrapposizione a quella di interessi. A riguardo, lo stesso Kelsen ha posto interrogativi importanti rispetto ai quali la letteratura politologica e giuridica ha cercato di rispondere in modo non sempre univoco. Ad esempio, guardando al funzionamento di una democrazia parlamentare in cui vige il principio di maggioranza (che presuppone l'eguaglianza dei votanti "una testa, un voto"), l'insigne studioso si è domandato se tale principio sia conciliabile, e in che modo, rispetto ai rappresentanti di interessi specifici o di categoria. Tra rappresentanti di interessi particolari, in cui ciascuno è espressione del singolo interesse rappresentato (e, dunque, non della generalità degli interessi), un eventuale conflitto tra parti non può che concludersi in una negoziazione, ovvero in un accordo per forza di cose assunto all'unanimità (e non a maggioranza), proprio perché la decisione finale non può che essere vincolata, da ciascuna parte, in ragione degli interessi particolari. Se si presta attenzione alle faticose contrattazioni tra decisori pubblici e parti, la decisione politica deriva quasi sempre da accordi assunti, almeno sul piano formale,

⁶⁸ Un aspetto problematico del tema è quello che riguarda il significato concettuale della rappresentanza. Senza poterne analizzare i profili in questa sede, ci si limiti a considerare che fu definita come «grossolana finzione» la teoria sviluppata nell'Assemblea nazionale francese del 1789, secondo la quale «il Parlamento, nella sua essenza, non sarebbe altro che un rappresentante del popolo, la cui volontà si esprimerebbe soltanto negli atti parlamentari», H. KELSEN, *La democrazia* (1929), Bologna, Il Mulino, 1995, p. 78.

all'unanimità⁶⁹. Infatti, nella rappresentanza di interessi vige una sorta di vincolo a rappresentare il determinato interesse, mentre nella rappresentanza politica generale, com'è noto, non vi è alcun vincolo di mandato⁷⁰. L'idea di una siffatta rappresentanza politica è stata difesa, anche nel dibattito italiano, a partire dalla riflessione liberaldemocratica. Tra gli altri, l'idea di una rappresentanza politica generale – benché, come si vedrà, aperta alla consultazione degli interessi ulteriori – è stata difesa con determinazione anche da Luigi Einaudi. In un noto saggio, egli ha spiegato come sia difficile realizzare una corrispondenza tra interesse generale e interesse particolare, per la naturale conflittualità che viene a determinarsi nello scontro tra vocazioni politiche differenti. E, tuttavia, nonostante la netta separazione anche culturale tra i due sistemi, egli ha precisato la necessità di un ascolto dei rappresentanti di interessi particolari ai fini di una deliberazione giusta da rimettersi nella piena autonomia del legislatore.

2. La pratica negoziale nelle dinamiche della forma di stato e di governo.

Il tema della legislazione negoziata si declina inevitabilmente con l'atteggiarsi della forma di Stato e della forma di governo⁷¹. È nella medesima vocazione degli Stati liberali la tensione da parte degli organi politici alla soddisfazione di interessi generali nel supremo interesse della Nazione. In questo schema si iscrive il principio rappresentativo, inteso come vera e propria saldatura tra Stato e cittadini, e dunque come elemento connotativo di

⁶⁹ L'intervento del potere pubblico in una veste di *superiorità* avviene quando le parti non trovano l'accordo e, dunque, per potere assumere comunque una decisione (per forza di cose a maggioranza), l'intervento pubblico si impone, finendo per scontentare una parte.

⁷⁰ Per approfondire, sull'argomento si v. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; A. MANZELLA, *Cariche sindacali e mandato parlamentare: una incompatibilità unilaterale*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, pp. 349-368.

⁷¹ Cfr., sul tema, G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006; con riferimento al ruolo della rappresentanza politiche in relazione alla forme di governo, si v. S. GAMBINO, *Forma di governo e rappresentanza politica fra Costituzione materiale e prospettive de jure condendo. Riflessioni introduttive*, in Id. (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1 ss.; A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all'evoluzione del sistema partitico*, in L. MORLINO, M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, il Mulino, 2006; S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, Liguori, 1981.

una forma di Stato incentrata sul rispetto della libertà degli individui, intesi singolarmente o in associazione tra di essi.

Le trasformazioni degli ordinamenti istituzionali, il venir meno delle strutture organizzative per ceti e corporazioni nelle società occidentali ha condotto gradualmente verso l'affermazione della libertà degli individui di associarsi per il perseguimento di fini comuni, a tutela di interessi legittimi. Basti ricordare il progressivo aumento di iniziative associative, in America e in Europa, e dunque in Italia, per rendersi conto di questo processo di maturazione negli individui e nei decisori pubblici da essi sollecitati⁷². L'evoluzione dello Stato liberale in Stato democratico (o sociale) ha mutato dunque il ruolo e il tipo di intervento dei gruppi di pressione. Se in epoca liberale ha preso avvio l'organizzazione degli individui in gruppi capaci di porsi come rappresentanti di interessi particolari, nello Stato democratico è maturata la consapevolezza da parte dei gruppi, sia rispetto alla possibilità di tutelare interessi specifici, sia rispetto alla opportunità di organizzare pressioni efficaci nei confronti del potere politico. Il favore che ha accompagnato questo processo di emancipazione dei *cittadini organizzati* ha trovato terreno fertile nel concorso degli stessi all'indirizzo politico nazionale quale strumento per l'attribuzione del potere legittimo⁷³. Attraverso tale concorso anche i gruppi partecipano «al concreto esercizio della funzione di indirizzo dello stato affidata ai poteri politici, fornendo ad essi la *rappresentazione* (che altrimenti riuscirebbe gravemente deficitaria) degli interessi particolari i quali, nella società civile, attendono soddisfazione dalle leggi statali. Inoltre, essi premono

⁷² Si tratta di un processo storico e politico molto complesso e, benché comune in alcuni tratti caratteristici relativi al progressivo riconoscimento delle libertà individuali, piuttosto differente quanto ai tempi e ai modi in cui tale processo si è realizzato. Nel continente europeo, ad esempio, non sono mancate rilevanti contestazioni all'affermazione della formula liberale: esse si sono tradotte nella fissazione di limiti precisi alle libertà di associazione degli individui, ad esempio negli ambiti religioso ed educativo.

⁷³ Sono note, a riguardo, le disfunzioni prodotte dal vigente sistema elettorale: si consideri, in particolare, la divaricazione venutasi a determinare tra rappresentanti e rappresentati alla luce del meccanismo di selezione contenuto nella formula elettorale (con liste bloccate e candidature multiple) della legge n. 270 del 2005; per un approfondimento sul tema della questione elettorale in Italia, con particolare riguardo al dibattito alimentatosi sulle ipotesi di riforma della legge elettorale vigente, si v. A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini*, Rubbettino Soveria Mannelli, Catanzaro, 2007; G. GUZZETTA, *Italia. Ultima chiamata*, Rizzoli, 2008; F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 129 ss.

sul decisore pubblico nei *centri decisionali*, affinché quella soddisfazione sia data [tenendo comunque in considerazione che, come si intende dimostrare in questo lavoro] la partecipazione dei gruppi organizzati si estende ben oltre il terreno della sola funzione di indirizzo dello Stato»⁷⁴.

I caratteri del pluralismo⁷⁵ sociale e politico nei moderni assetti democratici hanno indubbiamente spinto verso la formazione di leggi negoziate. Può ritenersi che proprio la dinamica contrattuale ha rappresentato uno dei tratti connotativi dei moderni assetti costituzionali informati ai principi del pluralismo e, dunque, nella pratica sociale, al prevalere degli strumenti negoziali nei più diversi settori della vita economica e sociale. In questo contesto, pertanto, anche la legislazione è andata assumendo caratteri *contrattuali* proprio nella misura in cui essa stessa è il frutto di un processo di confronto tra interessi diversi o contrapposti. In questo contesto, *pluralismo* e *partecipazione* sono divenuti tratti distintivi del nostro assetto democratico.

L'adattabilità del modello negoziale si può riscontrare anche rispetto alle dinamiche della forma di governo. In particolare nelle torsioni, per natura flessibili, della forma di governo parlamentare, sul piano politico nazionale così come su quello regionale, il rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi non conosce soluzioni di continuità. Il modello negoziale differisce, certo, a seconda dei casi – mutano le fasi, i centri, le sedi, i soggetti, le pratiche – ma non cambia la sostanza di un rapporto, o meglio di un circuito, che resta saldamente ancorato, da una parte verso le istituzioni e dall'altra verso gli interessi organizzati⁷⁶. Le forme della partecipazione al processo decisionale tengono dunque conto delle trasformazioni degli assetti istituzionali e dell'articolarsi dinamico dei rapporti tra gli organi costituzionali in cui hanno dimostrato di sapersi insinuare⁷⁷. Nelle differenti fasi della storia

⁷⁴ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 198.

⁷⁵ R. H. SALISBURY, *Interest Groups*, cit., p. 222 e ss.; per una riflessione sul rapporto tra potere, riforme e diritti dei cittadini, in un ordinamento che assicuri il pluralismo, M. AINIS, *La cura*, Chiarelettere, 2009, pp. 159-172

⁷⁶ Sul tema, S. MANGIAMELI, *Gli interessi organizzati tra fenomenologia sociale e costituzionale – Introduzione* a J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, Giuffrè 1993.

⁷⁷ In questo modo le *lobbies* sono rimaste relegate nell'ombra, ma hanno continuato ad operare in modo opaco e sotterraneo, M. CALIGURI, *Le lobbies: queste sconosciute*, Cosenza, Rubbettino, 2001.

politico-istituzionale italiana, come sinteticamente richiamate, i gruppi di pressione hanno infatti saputo interpretare i cambiamenti dell'organizzazione istituzionale al fine di intercettare gli interlocutori e le sedi più utili alla rappresentazione dei propri interessi. Ecco, che, pertanto, in una prima fase hanno indirizzato le proprie attività principalmente nei confronti dei partiti politici, per poi allargare gli orizzonti verso sedi prettamente istituzionali, esercitando forme di contrattazione in materia economica e sociale attraverso le organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

2.1. La contrattazione politica: gruppi di pressione e sistema dei partiti.

Il fenomeno della legislazione negoziata ha assunto tratti differenti a seconda del contesto politico-istituzionale in cui si è manifestato e ha dispiegato i suoi principali effetti. Tale considerazione è necessaria non soltanto per comprendere la natura del fenomeno, ma soprattutto per conoscere i circuiti nell'ambito dei quali esso ha trovato espressione, ovvero i canali attraverso cui la legge è stata negoziata.

Tra i principali fattori che hanno contribuito a caratterizzare (e a condizionare) l'andamento della negoziazione vi è senza alcun dubbio il sistema dei partiti⁷⁸.

⁷⁸ D. FISICHELLA, *Introduzione*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972, pp. 7-31; per un'analisi classica del rapporto tra circuito democratico e sviluppo del sistema dei partiti, si v. M. OSTROGORSKIJ, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 voll., Paris, 1903, tr. it. *La democrazia e i partiti politici*, Milano, 1991; P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, Giappichelli, 1990. Sull'argomento, in chiave storica, si v. P. POMBENI, *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1985; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009; F. BARBAGALLO, *I partiti politici dallo Stato liberale alla Costituzione repubblicana*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1999, pp. 73 ss; P. SCOPPOLA, *Partiti politici*, in *Dizionario delle idee politiche*, Roma, Ave, 1993. Inoltre, per un inquadramento di carattere teorico, si v. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, I, Firenze, 1950, p. 150 e ss; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in AA. VA., *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1982, Vol. XXXII, pp. 66/127; C. ROSSANO, *Partiti*, in *Enc. Treccani*, XXII, Roma, 1990; E. ROSSI, *I partiti politici*, Roma, Laterza, 2007, pp. 5-38; E. ROSSI, *Partiti politici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4149 e ss; O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2004.

In ragione del peso politico-costituzionale che il partito politico assume nel funzionamento del circuito democratico e della rappresentanza politica⁷⁹, e nel conteso delle dinamiche della forma di governo, il sistema dei partiti ha condizionato in modo rimarchevole il rapporto tra decisore pubblico e gruppi di interesse⁸⁰.

Com'è stato detto a riguardo, alcuni autori tendono a collocare il tema della negoziazione legislativa nell'ambito delle tre principali fasi politico-istituzionali sopra richiamate. Com'è noto, in particolare durante la cd. *Prima Repubblica*, una parte consistente del potere politico si era trasferito dagli organi costituzionali ai partiti politici, per cui «la permeabilità dell'istituzione-governo non era solo congenita, ma congeniale alla struttura del partito [...] e al suo modo di fare politica»⁸¹. L'omogeneità del sistema partitico del tempo

⁷⁹ Su questo specifico aspetto, si v., A. SCALONE, *Democrazia rappresentativa, partiti, organizzazione d'interesse*, in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Milano, Polimetrica, 2008, p. 127 e ss.

⁸⁰ Esprime giudizi molto critici sul ruolo dei partiti e sulle funzioni da essi assolute nel contesto di una riflessione sulla debolezza delle istituzioni rappresentative e di governo in Italia, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 405, ha definito il «controllo partitico», e dunque le degenerazioni del sistema partitocratico, come fattore distorsivo della rappresentanza politica, il quale «non solo mantiene deboli gli assetti istituzionali, ma ne limita le potenzialità decisionali [e ne] congela la spinta riformatrice». Sul rapporto tra sistema dei partiti e forma di governo si consideri che, com'è noto, l'incidenza del sistema partiti (quale elemento costitutivo) sulla forma di governo parlamentare, in Italia, si deve principalmente all'intuizione di L. ELIA, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, quale proposta di ricerca di incisiva novità negli studi del diritto costituzionale. Nella nota voce, l'A. scrive, infatti, che le forme di governo «non possono essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema dei partiti [...] dal loro numero [...] dalla loro coesione, dal modo reciproco di considerarsi» (pag. 638) e specifica che tale tipo di studio «non può essere lasciato agli scienziati politici» perché, se così si facesse, si correrebbe il rischio «di rubare il mestiere a Don Ferrante». Per una ricostruzione completa della riflessione di Elia sull'argomento, si rinvia alla raccolta di scritti, curata da M. OLIVETTI, L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009. Sul punto, da ultimo, e di particolare interesse appare la diversa opinione, M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. Dir., Annali III, Giuffrè*, Milano, 2010, il quale, a distanza di oltre quarant'anni, ha sottoposto a critica l'analisi di Leopoldo Elia, negando che il sistema dei partiti possa assurgere a elemento costitutivo di una classificazione in senso giuridico della forma di governo. Di differente avviso, rispetto a quest'ultima tesi, e dunque in una linea di continuità con la tesi di Leopoldo Elia, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2012. Infine, per approfondire, si v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizioni di comunità, Milano, 1951, p. 412: «Chi conosce il diritto costituzionale e ignora la funzione dei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei».

⁸¹ Il riferimento, in questo caso specificamente rivolto al partito della Democrazia cristiana, in realtà appare esemplificativo di un modello di partito caratteristico del sistema politico nel periodo in considerazione; in questo senso, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi*,

si rifletteva infatti nella stessa composizione politica degli assetti parlamentari e governativi, così da determinare una sostanziale sovrapposizione tra Parlamento e Governo. In quella fase politica *consensuale*, la pressione dei gruppi veniva dunque esercitata direttamente nei confronti dell'organizzazione partitica, poiché gli organi costituzionali (e dunque le sedi istituzionali della decisione politica) erano state sostanzialmente interpretate dai medesimi partiti politici. «Non sorprendentemente» – se si considerano con attenzione le caratteristiche proprie del sistema politico del tempo – i partiti erano divenuti «i tramiti fondamentali», e forse esclusivi, per l'accesso alle sedi decisionali da parte degli interessi organizzati provenienti dall'esterno, ovvero dal basso, e non casualmente. Oltre alle note e richiamate motivazioni di carattere ideologico, occorrerebbe qui ricostruire la struttura organizzativa della forma partito e le sue trasformazioni per comprendere le dinamiche organizzative del sistema politico e, ai nostri fini, l'incidenza da esso assunta nella vita democratica italiana.

Com'è stato ancora di recente ampiamente discusso⁸², infatti, nella struttura organizzativa dei partiti della cd. *Prima Repubblica* è possibile rinvenire un rimarchevole grado di omogeneità. Benché, com'è noto, fossero radicate le differenze sul piano degli assetti ideologici e di collocazione nel quadro politico, quei partiti obbedivano comunque ad un modello

attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili, cit., p. 414. Nel cercare di definire il tipo di incidenza del sistema dei partiti sulla forma di governo, e dunque nel rappresentare la permeabilità dei relativi assetti rispetto alle pressioni dei gruppi, occorre comunque fare alcune distinzioni; ad esempio, «La forma di governo democristiana doveva (o poteva) essere e rimanere debole e quindi “esposta” ai gruppi di interesse e alle lobbies proprio perché quella era l'interpretazione democristiana del ruolo [...] Palazzo Chigi intendeva rimanere “aperto” alla articolazione degli interessi, alla trasmissione delle informazioni, alla segnalazione delle preferenze», sul punto si v. G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976. Sul ruolo dei partiti nella fase costituente, si v. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, p. 110 e ss; R. RUFFILLI, *Cultura politica e partiti nell'età Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954; V. LIPPOLIS, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in *Rassegna parlamentare* n. 4, 2003, pp. 919/942.

⁸² Cfr. gli atti del Seminario di ricerca sul tema *Sistema dei partiti e forma di governo* (Dipartimento di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato, Università di Napoli Federico II, Napoli, 26 ottobre 2012), promosso nell'ambito del Progetto di ricerca FARO - Finanziamenti per l'Avvio di Ricerche Originali sul tema *Trasformazione del sistema dei partiti, forma di governo, teoria delle reti*, coordinato dal Prof. S. STAIANO e in corso di pubblicazione su www.federalismi.it.

organizzativo tendenzialmente omogeneo nei suoi tratti connotativi. Si trattava, cioè, di *partiti nazionali* ad assetto interno tendenzialmente oligarchico, aperti alla mediazione e alla pratica consociativa, la cui presa sulla forma di governo era diretta e, dunque, capace di condizionarne le dinamiche e determinarne le note disfunzioni⁸³. In questa fase, «le loro strutture centrali e locali, i loro apparati, i loro (eventuali) centri studi» hanno dominato la scena politica, in molti casi ponendosi come collegamento anche nei confronti dei comparti centrali della Pubblica Amministrazione⁸⁴ e del sistema amministrativo nel suo complesso, il quale non di rado si presentava «subordinato ai partiti stessi, organizzato intorno a norme giuridiche antiquate e obsolete, con strutture operative in grave ritardo rispetto ai problemi e alle potenzialità della società»⁸⁵. La burocrazia e i suoi apparati amministrativi, benché non siano luoghi di decisione *tout court*, rappresentano comunque sedi in cui si eseguono decisioni di carattere politico e, dunque, esprimono la correlazione con i piani parlamentari e, soprattutto, governativi, anche in ragione della dipendenza funzionale di determinati Amministrazioni centrali con i rispettivi Ministeri⁸⁶.

Tale assetto, che «combina tratti autoritari con penetrazione clientelare e favoritismo politico»⁸⁷, ha dunque influenzato in modo rimarchevole ruolo e

⁸³ Queste considerazioni sono state sviluppate in modo organico da S. STAIANO nell'intervento tenuto nell'ambito del citato Seminario di ricerca su *Sistema dei partiti e forma di governo*. Dello stesso autore, sull'argomento, si v., da ultimo, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit.

⁸⁴ Cfr. sul tema in relazione alla contrattazione delle politiche pubbliche nel settore amministrativo, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, p. 29 e ss.

⁸⁵ Così, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit. p. 406; l'A., a p. 418, ha enucleato tre tipi di rapporti intercorrenti tra i partiti, i governi e gli apparati della burocrazia amministrativa: un primo rapporto, *spoils system*, «sistema accreditato e codificato [in cui] chi vince le elezioni ha il diritto (e forse anche il dovere) di circondarsi di personale burocratico in grado di rispondere con capacità e fedeltà»; un secondo, *party government*, in cui «sono i partiti a produrre le decisioni politiche e una burocrazia professionalizzata ad eseguirle anche al mutare dei partiti di governo»; un terzo, *lottizzazione* – tipico dei governi di coalizione – in cui essi «cercano di puntellarsi con la distribuzione di loro esecutori fedeli nel maggior numero di posizioni e quindi anche nella burocrazia».

⁸⁶ Cfr. sul punto, A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle dirigenze pubbliche nelle decisioni della politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 457 ss.

⁸⁷ Sul punto, e per una riflessione più ampia, si v. J. D. ABERBACH, R. D. PUTNAM, B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge MA London,

strategie di influenza dei gruppi di pressione, definendo modalità per lungo tempo simili e destinate, soltanto dopo alcuni anni, a mutare nel diverso contesto della cd. *Seconda Repubblica*. Secondo un'interpretazione, il ruolo crescente assunto dai partiti politici fino ad un certa fase storica «ha finito per spezzare il rapporto diretto tra elettori e eletti, dando vita a due rapporti distinti, l'uno tra elettori e partito, l'altro tra partito ed eletti [in questo contesto] sovrani sembrano essere piuttosto i partiti, la cui direzione politica guida, dirige e vincola il gruppo parlamentare»⁸⁸. Insomma, nella «Repubblica dei partiti»⁸⁹, la legislazione viene negoziata quasi esclusivamente attraverso i partiti medesimi e spesso direttamente con essi. Gli interlocutori dei gruppi di pressione sono i dirigenti dei partiti politici – quando la *pressione* è rivolta a interessi tutelati dal partito di riferimento – o sono i dirigenti dei partiti nella figura di *mediatori*⁹⁰ presso i circuiti pubblici di decisione. In questo quadro, le trasformazioni dei partiti politici e il diverso sistema di regole istituzionali di selezione della classe dirigente hanno contribuito a scalfire il concetto stesso della rappresentanza politica (almeno rispetto a quello precedentemente assunto)⁹¹. La capacità del circuito istituzionale di rispondere alle domande, «resistere alle pressioni [e] fare leva su risorse autonome» ne è uscita in questo modo indebolita, incapace di assicurare quella necessaria «rispondenza agli interessi collettivi e a quelli di singoli gruppi» che in un modello democratico e plurale si pongono fisiologicamente⁹². Da ciò è derivata una sempre meno netta separazione tra la rappresentanza degli interessi e la rappresentanza politica, «diventata sempre più evanescente e meno visibile», e la graduale

Harvard University Press, 1981; P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Rivista di diritto costituzionale – 1998*, Torino, Giappichelli, 1999.

⁸⁸ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 187-188.

⁸⁹ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, 1997.

⁹⁰ Sulla figura del *mediatore* si trovano interessanti spunto di riflessione in F. PISELLI (a cura di), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Donzelli, Roma, 1995.

⁹¹ Si tratta di un tema ampio e complesso, il quale ha risentito delle modifiche subite dalla legislazione elettorale; a riguardo, si v. A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 343 ss.; C. DE FIORES (a cura di.), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007. Per uno studio classico, si v. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1997.

⁹² In questo senso, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 406.

imposizione di uno Stato contemporaneo rappresentativo caratterizzato, a differenza dell'esperienza classica, da una imprecisata indipendenza degli eletti dai "propri" elettori e da un concetto di rappresentanza "promiscuo", ovvero non più nettamente scindibile nei tipi della rappresentanza politica e di interessi⁹³.

In questo contesto sono emerse strutture organizzative nuove – le *policy networks* (o *issue networks*) – aggregazioni solo apparentemente informali «di persone in possesso di informazioni, aventi accesso alle sedi decisionali, dotate di controllo su risorse strategiche»⁹⁴. Tali strutture organizzative di interessi particolari hanno esercitato le proprie attività su determinate tematiche, in particolare intorno a problematiche socio-politiche di grande impatto presso l'opinione pubblica. Mediante la sponsorizzazione delle proprie *ragioni sociali*, esse si sono rese riconoscibili, in alcuni casi dotandosi di propri statuti organizzativi e costruendo reti di rapporti con i pubblici decisori a tutti i livelli di governo.

Successivamente, nella transizione istituzionale⁹⁵, i partiti si sono andati fortemente differenziando nel loro modello organizzativo. Sulla scena politica è apparso il *partito personale*, un tipo di partito incentrato principalmente sulla figura del *leader*, e caratterizzato dall'assetto prevalentemente servente dei *suoi* apparati organizzativi⁹⁶. La tendenza

⁹³ In questo senso, V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 188.

⁹⁴ «Il caso italiano, più di quello di altri paesi, è ulteriormente complicato dalla creazione di legami trasversali., abbastanza duraturi, fra burocrati, esperti politico-accademici, segreterie particolari dei Ministri e dei Sottosegretari», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 406.

⁹⁵ Cfr. sul punto, A. LIPHART, *Democrazie in transizione*, Roma, Luiss edizioni, 2002; S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 168-170.

⁹⁶ Sul partito personale, si v. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, edizione 2011; G. SILVESTRI, *Su alcune tendenze recenti alla personalizzazione della rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, 3, 1988, pp. 409-416. Il dibattito relativo al rapporto che lega la capacità di *leadership* e le regole istituzionali o costituzionali utili a favorirne o meno l'emersione resta aperto e ne è dato conto, su tutti, da L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/elia/lectio.html>, 29 novembre 2005, allorché l'A. asserì: «È anche vero che lo stesso Calise, il quale aveva a suo tempo valorizzato l'avvento dei "partiti personali", lascia aperto un interrogativo circa la loro sopravvivenza alla parabola politica degli eccezionali fondatori di quel nuovo tipo partitico. Ma intanto bisogna distinguere bene ciò che si è istituzionalmente già depositato da quanto, sia pure vistosamente, è solo preannunciato».

oligarchica degli assetti politici, anche in considerazione dell'assenza di un sistema di regole sul funzionamento democratico delle forma partito⁹⁷, si è andata in questo modo consolidando e concentrando nelle mani di un *capo* del partito politico o di un limitato gruppo di fidati dirigenti.

In questo quadro è interessante inoltre notare come il partito personale sia andato differenziandosi ulteriormente al proprio interno, e questo dato è visibile in particolare nell'articolazione del potere politico sul piano regionale. Infatti, nell'ambito della torsione monocratica delle istituzioni regionali, sono nati i *partiti personali regionali*. Come studiato sul piano politico nazionale, anche qui si tratta di tipi di partito a fortissima concentrazione di potere al livello verticistico e, dunque, a carattere unidimensionale quanto al modello di governo. In questo tipo di partito, tra l'altro, vi è la singolare e sistematica coincidenza, nella medesima persona, tra la figura del *leader* politico-carismatico (il capo) e quella del vertice dell'istituzione locale (in particolare, il presidente della Giunta regionale)⁹⁸. A riguardo, com'è stato autorevolmente

⁹⁷ Cfr. sull'argomento, T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto e Storia*, <http://www.dirittoestoria.it/>, n. 2/2003, par. 2 e T.E. FROSINI, *Sulla disciplina giuridica dei partiti politici*, in T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, III edizione, 2008, pp. 363-372. Com'è noto, il tema della disciplina giuridica dei partiti politici affonda le sue radici nel dibattito all'Assemblea Costituente. Sebbene non fu mai discussa in maniera approfondita, in quella sede si prospettò l'ipotesi di inserire, nell'articolo 49 Cost., un comma in cui fosse esplicitato l'obbligo di previsione della regolamentazione giuridica dei partiti, nonché della pubblicità delle fonti di finanziamento degli stessi. Sul punto, in particolare, si espresse COSTANTINO MORTATI, il quale affermò che una previsione del genere sarebbe stata senz'altro «consona a tutto lo spirito della Costituzione». Inoltre, l'esigenza di porre un vincolo interno ai partiti fu posta, altresì, dal democristiano ALDO MORO e dal socialista GRIECO RUGGERO, ma non fu presa in debita considerazione, soprattutto in ragione del timore di una possibile ingerenza della Magistratura o del Governo sulla vita politica dei partiti. Invero, il limite del «metodo democratico» è stato interpretato principalmente come limite all'azione dei partiti, gli uni nei confronti degli altri, al fine di assicurare il pluralismo politico. Non è stato inoltre considerato come obbligo, per il partito, di assumere una struttura democratica al proprio interno. Sul punto, inoltre, si v. F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1989, G. PASQUINO, *Commento all'art. 49 Cost.*, in G. PINELLI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1992; C. PINELLI, *Disciplina dei controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam 1984; G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in *Diritto e società*, 1, 2009, pp. 147-189; G.U. RESCIGNO, *Nuovi e vecchi partiti e articolo 49 della Costituzione*, in *Accademia dei Lincei, Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 177 ss.

⁹⁸ In questo senso, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 18 e ss.

sostenuto⁹⁹, la categoria del *partito personale regionale* non è soltanto un'articolazione interna ad un partito, ma un vero e proprio partito su scala regionale.

In tal senso, depongono anche le prime risultanze della citata ricerca Faro, le quali ci consentono sinora di sostenere che:

a) i partiti personali regionali si avvalgono di proprie forme organizzative;

b) tali forme organizzative sono caratterizzate dalla completa autonomia nel reperimento delle risorse, sia esse di tipo economico, sia di tipo umano e politico (capitale sociale)¹⁰⁰;

c) la definizione del modello organizzativo è stato strutturato tramite sistemi a rete, ovvero circuiti di reti autonome che possono essere variamente collegate con il partito nazionale; il partito nazionale al quale questo partito regionale personale è collegato può essere a sua volta un partito tradizionale oligarchico, oppure un partito personale.

Più in generale, sull'argomento, è interessante notare che i legami che si vengono a stabilire tra questi partiti regionali personali e i partiti nazionali sono di varia forza, in alcuni casi sono legami forti (federali) e in altri deboli (confederali)¹⁰¹. È in questo contesto che può essere collocato il tipo di partito *a vocazione regionale*: un partito, cioè, che si è andato sviluppando nell'ambito di una competizione elettorale correlata a simboli e programmi *identitari*, e dunque connotati, in modo esclusivo o preponderante, dal dato

⁹⁹ «Ora, che si possa adoperare la formulazione di partiti regionali personali (e non quella di articolazioni interne a partiti) è dimostrato inoltre dal fatto che questa rete di relazioni, in realtà, sopravvive alla stessa fase nella quale il presidente di partito è stato Presidente di Regione. Infatti, attraverso l'utilizzo dello strumento della *network analysis*, ci siamo resi conto che queste reti organizzative permangono, e sono costituite sia per la conservazione dei meccanismi di captazione della conservazione delle risorse economiche, sia per la conservazione del "capitale sociale", che è stato realizzato nella fase di copertura della carica presidenziale. Si tratta, pertanto, di risorse destinate a permanere all'interno dell'organizzazione degli apparati regionali», così S. STAIANO, relazione Semiaro FARO, cit.

¹⁰⁰ Sul tema del capitale sociale in relazione alla dinamica politica, A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale. istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹⁰¹ «La tradizionale differenziazione interna dei partiti [...] sembra cedere il passo a tentativi di unificazione e accentramento sotto una *leadership* più forte e più influente [e, in questo quadro, quanto al rapporto con i gruppi di pressione essi] si manifestano e consolidano legami fra i singoli parlamentari e i loro sponsor elettorali [nonché] con organizzazioni di interessi dalla Coldiretti alla Confindustria», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 408.

della *territorialità*. La torsione monocratica della forma di governo ha dapprima incentivato e successivamente accompagnato questo processo di *regionalizzazione* e dunque di *personalizzazione* dell'offerta politica¹⁰². In questo quadro, il Presidente della Giunta regionale, evocativamente ribattezzato, nel gergo giornalistico, quale *governatore regionale*, ha infatti incentrato su di sé l'intera competizione politica della Regione¹⁰³. Gli effetti di questo nuovo assetto sono ricaduti sia sul piano politico nazionale, per molti versi esterno al circuito politico regionale, sia su quello interno alla Regione di appartenenza. Ed infatti, come è stato osservato, «i presidenti delle regioni più grandi, che un tempo nessuno, tranne gli uomini di partito, conosceva, sono oggi personalità note a livello nazionale. Sul piano regionale interno, poi, per quanto difficile sia misurare ciò, l'impressione è che «li circonda un'aura, addirittura, di onnipotenza, certamente esagerata e figlia di una sorta di contrappasso rispetto al passato»¹⁰⁴.

A fare i conti con il nuovo assetto istituzionale, che ha instaurato un tipo di processo politico di tipo bipolare, sono stati in primo luogo i partiti «sospinti da pressioni diverse, interne ed esterne a essi, esposti a scomporsi e a ricomporsi, a differenziarsi e a omologarsi, a riprodurre modelli e a distaccarsi da essi», tutto in fasi temporali ristrette e caotiche, in mutamento continuo, «in un andamento magmatico»¹⁰⁵, congiunturale, e, per questo, spesso di non facile penetrazione all'osservazione esterna. I partiti dunque si sono resi a vario modo i principali protagonisti di questo difficile processo di cambiamento. In questo senso, sembrerebbe assumere particolare utilità l'osservazione del fenomeno dal punto di vista specificamente regionale, soprattutto ove si decida di riguardare in maniera più approfondita le modalità

¹⁰² Da ultimo, per un approfondimento relativo al potere personale, che si afferma grazie al proprio carisma e che è destinato a determinare gli equilibri tra poteri e istituzioni, si v. S. FABBRINI, *Addomesticare il principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011.

¹⁰³ Sul punto, si v., A. MANZELLA, *I governatori dopo il referendum*, in *La Repubblica*, 6 luglio 2006, p. 20.

¹⁰⁴ C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 168-170.

¹⁰⁵ S. STAIANO, *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in www.federalismi.it, n. 10/2011, p. 1.

attraverso cui avviene la distribuzione dei ruoli della rappresentanza istituzionale a livello locale. In questo quadro è possibile infatti distinguere chiaramente il ruolo del *leader* «che determina le carriere [...] decide la promozione dei *back benchers* [...] assegna e revoca gli incarichi»¹⁰⁶, ergendosi ad interprete principale, se non unico, dell'azione politica.

Ora, occorre capire come il dato della personalizzazione ha influenzato la dinamica partitica, per comprendere, poi, i mutamenti che ha subito il modello negoziale.

La descritta tendenza in atto può assumere infatti marcature e accezioni differenti, a seconda dei fattori di condizionamento locale, tra cui, l'assetto delle regole istituzionali, *l'humus* culturale, la prassi politico-partitica, il carisma del *leader*, la capacità di mediazione che egli è in grado di assicurare, il tipo di politiche che egli è in grado di perseguire. Com'è stato notato, infatti, il Presidente della Regione può rivelarsi come «il *leader* sostanziale del proprio partito», laddove sia stato in grado di costruire attorno a sé una *rete* di consenso tale da attribuirgli una solida posizione di forza; in altri casi, invece, la posizione di dominio non risiede tanto (o solo) nella capacità personali del *leader*, quanto nella *rete* di cui egli disponga. Nel partito regionale, per esempio, la *rete* del *leader* è rinvenibile principalmente nella tipica organizzazione dell'apparato burocratico regionale, nel sistema di (mal)funzionamento dei servizi pubblici locali (ad es. sanità, infrastrutture, trasporti) o nelle capacità di valorizzazione dei sistemi di *network*¹⁰⁷. Questo processo di graduale presidenzializzazione del *policy-making* regionale ha tuttavia contribuito a limitare in varia misura l'ingerenza del partito nazionale nelle dinamiche amministrative regionali, in particolare ridimensionando la capacità di condizionamento delle segreterie nazionali dei partiti presenti nei rispettivi Consigli.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Sul *sistema delle reti*, si veda diffusamente, F. PISELLI (a cura di), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, cit.; sul rapporto tra reti e politica, A. ANASTASI, *Reti, regolazione, risorse di potere e politica locale: analisi su politica, società e mafia in alcune città del Mezzogiorno e della Sicilia*, Milano, Angeli, 2008.

Tale tipo di partito regionale o a vocazione territoriale presenta dunque caratteristiche diverse in ragione della sua autonomia o dipendenza dal corrispondente, ove esista, partito politico nazionale. Tale tendenza si può ricavare anche dall'analisi dei sistemi di alleanze politiche praticate a livello regionale: nell'esperienza più recente, infatti, sia le liste presentate, sia i rispettivi sistemi di alleanze hanno di fatto disarticolato, in alcuni casi in modo netto, gli schemi politici proposti a livello nazionale, valorizzando la rappresentanza dei singoli territori. Tale processo tuttavia non è corrisposto necessariamente alla *regionalizzazione* del sistema politico, in alcuni casi anche in ragione dell'esiguo consenso elettorale ottenuto, a seguito delle rispettive consultazioni, dalla gran parte dei partiti a vocazione territoriale.

Oggi, occorrerebbe dunque studiare attentamente le trasformazioni in atto nella rappresentanza politica per osservare le funzioni, per così dire *inedite*, che essa è in grado di svolgere. Infatti, quella che viene comunemente definita *crisi della rappresentanza politica*, da una parte quanto al rapporto sempre più labile tra elettori ed eletti, sembrerebbe caratterizzarsi, dall'altra, per la sua *vischiosa funzionalità*, ovvero per la sua *opaca* ma comunque *vitale* permeabilità a soggetti e gruppi portatori di interessi particolari¹⁰⁸. L'accesso alla rappresentanza politica da parte di soggetti portatori di interessi particolari si è realizzato in modo non tipizzato, nelle pieghe spesso intricate dei meccanismi del procedimento legislativo. Anche per questo è stata auspicata l'immissione dei gruppi all'interno dei partiti, affinché questi ultimi siano in grado di porsi in Parlamento in rappresentanza anche di interessi specifici e già elaborati nel dibattito interno al partito politico, «così da consentire poi agli organi costituzionali (Parlamento e Governo) di pervenire, più rapidamente e proficuamente di quanto accade ora, e pur sempre dopo una fase

¹⁰⁸ In questo senso, non si può che condividere ampiamente quanto sostenuto di recente da T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, cit, laddove, l'A. sostiene che il *lobbying* può rappresentare una risposta alla crisi del circuito rappresentativo, sul presupposto che si tratti di un'attività non soltanto lecita, ma anche «utile e preziosa per il decisore pubblico, perché strumento indispensabile per acquisire informazioni tecniche, altrimenti difficilmente comprensibili, e prevenire impatti economicamente e socialmente insostenibili delle decisioni che si vogliono adottare. Il *lobbying* opererebbe, dunque, quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire, fermo restando le proprie rispettive responsabilità, soggetti privati e decisori pubblici». Sulla necessità di rivitalizzare questo rapporto anche attraverso una modifica della legislazione elettorale e della forma partito, si v. S.P. PANUNZIO, «*Rigenerare*» *il nesso partiti-istituzioni governanti-società*, in *Parlamento*, 1-2, 1982, pp. 62 ss.

di confronto e scontro di volontà ed interessi conflittuali, alla formazione di una volontà operativa effettivamente, e non solo apparentemente, unitaria e univoca»¹⁰⁹. La presenza di numerosi partiti nel contesto politico italiano non esclude dunque l'utilità di una presenza di gruppi capaci di interpretare interessi ulteriori, magari settoriali, comunque non interpretati (o non in modo adeguato) dagli attori politici. Anzi, proprio in un contesto di sofferenza del sistema democratico e dei rispettivi circuiti rappresentativi, è invocata la necessità di favorire quegli strumenti in grado di realizzare quella tensione partecipativa immediata (democrazia partecipativa) dentro un sistema di democrazia mediata, poiché rappresentativa. In questo senso, la stessa Costituzione italiana contempla forme di assunzione nello Stato-persona di fattori rappresentativi di gruppi di interesse, così come forme di influenza sull'esercizio dell'attività del legislatore. Le disposizioni costituzionali contenute negli articoli 1, comma 2; 2; 3, comma 2; 18, comma 1 e 49 della Costituzione, pur attribuendo un ruolo significativo al partito nella dinamica politico-costituzionale, non hanno escluso che la partecipazione politica possa realizzarsi anche attraverso ulteriori circuiti. La rappresentanza politica dunque si costruisce indispensabilmente con partiti politici ma non si esaurisce in essi: la partecipazione dei cittadini all'organizzazione della vita politica, economica e sociale del Paese può realizzarsi attraverso specifici strumenti tutelati dalla medesima Costituzione (e di cui si dirà più avanti).

In Europa, e dunque in Italia, la crisi delle ideologie ha contribuito a generare la richiamata crisi del partito politico, lasciando così spazi sempre più aperti alle forme (più o meno improvvisate) di partecipazione. Ma tale declino delle ideologie e dei partiti di massa, non riguarda tanto alla presenza quantitativa dei partiti, che invece sono proliferati, quanto piuttosto alle «capacità di rappresentanza e di sintesi»¹¹⁰ che gli stessi hanno saputo interpretare nei confronti della rappresentanza di interessi.

In considerazione di questa scomposizione degli assetti politico-istituzionali rappresentativi, come tradizionalmente intesi, si è determinato un

¹⁰⁹ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit. p. 191.

¹¹⁰ Così, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 407.

rimarchevole accrescimento del ruolo dei gruppi di pressione all'interno della realtà sociale e politica. In questo contesto, i gruppi di pressione hanno svolto un ruolo di tipo compensativo, in alcuni casi riuscendo a supplire allo sgretolamento dei modelli rappresentativi più solidi, ma in altri, invece, degenerando in spinte particolaristiche o in forme di neo-corporativismo¹¹¹.

2.2. La concertazione socio-economica: gruppi di pressione, organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

Volendo considerare ancora i cambiamenti subiti dalla rappresentanza, si può per molti versi estendere anche al sindacato il ragionamento compiuto intorno ai partiti politici. Come noto, infatti, anche il modello sindacale di tipo tradizionale è fortemente mutato, con effetti non molto dissimili da quelli prodotti dalla crisi dei partiti politici sulle categorie economico-sociali da essi rappresentate.

Nell'esperienza costituzionale italiana si è assistito ad una «istituzionalizzazione di fatto» del ruolo dei sindacati di lavoratori e datori di lavoro¹¹². Essi hanno ricercato canali di accesso al procedimento legislativo, rendendosi interlocutori del decisore pubblico nelle diverse fasi legislative, a partire da quella prelegislativa. Com'è stato sostenuto, i sindacati agiscono «quali “interlocutori negoziali” [e] “soggetti” dei procedimenti prelegislativi ed anche legislativi per l'adozione di misure [legislative] tali da rivestire un particolare interesse»¹¹³. In questo contesto, tuttavia, la capacità di influenza

¹¹¹ Sul modello neo-corporativo, e non soltanto in chiave negativa, si veda M. MARAFFI, *Il modello corporativo e la teoria dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, novembre-dicembre 1983, p. 47 e ss.; M. MARAFFI, *Introduzione*, in M. MARAFFI (a cura di), *La società neo-corporativa*, cit., pp. 7-41; G. LEHMBRUCH, *Introduction: neocorporatism in comparative perspective*, in G. LEHMBRUCH e P.C. SCHMITTER (EDS), *Patterns of corporatist policy-making*, London 1982, pp. 1-28 (tr. it. *Introduzione: il neocorporativismo in una prospettiva comparativa*, in G. LEHMBRUCH, P.C. SCHMITTER (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna 1984, pp. 7-40).

¹¹² Sul tema, per una ricostruzione teorica, si v. F.P. CASAVOLA, *Partiti e sindacati nella società complessa*, in F.P. CASAVOLA, G. SALVATORI (a cura di), *La politica educata*, Roma, Ave, 1989. Per un'analisi delle vicende, M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Cosenza, Rubbettino, 1992; G. PASQUINO, *I partiti e la formazione della classe dirigente parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, pp. 59.

¹¹³ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit. p. 948 e ss.

del sindacato sul pubblico decisore è fortemente mutata in conseguenza dei cambiamenti subiti dallo stesso *sistema dei sindacati*. Pertanto, gli argomenti più sopra richiamati relativamente alle dinamiche del sistema dei partiti possono almeno in parte essere considerati per comprendere il nuovo volto assunto dai sindacati, per quanto qui rileva, in relazione alla loro capacità di negoziazione. Infatti, come i partiti politici della cd. *Prima Repubblica* erano i destinatari privilegiati delle pressioni, così i sindacati nella tradizionale struttura organizzativa e funzionale si rendevano interlocutori e soggetti negoziali del decisore pubblico. La capacità di interpretare gli interessi delle categorie di riferimento era per i sindacati del tempo sì ingente, e ben nota presso di pubblici decisori, per cui l'accordo *siglato* tra il Governo (principalmente) con le principali organizzazioni sindacali bastava in buona misura ad accogliere e integrare la *rappresentanza politica* con la *rappresentanza di interessi* interpretata dai medesimi sindacati. Si potrebbe in qualche misura parlare di una *negoziazione compromissoria o consensuale*, poiché tale era il clima in cui essa veniva a realizzarsi. Un tipo di prassi negoziale che ha conosciuto un considerevole sviluppo in particolare in occasione della (nota anche presso l'opinione pubblica) crisi sindacale che in Italia aveva condotto alla rottura del patto federativo tra le principali organizzazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL)¹¹⁴. Com'è stato ricordato, infatti, quello scontro, risalente al 24 luglio 1972, «ha portato alla proliferazione di gruppi sindacali autonomi soprattutto nei settori dei servizi pubblici», così da accrescere – come sperimentato con la crisi dei partiti – il numero di gruppi (di pressione) sindacali¹¹⁵. La proliferazione delle organizzazioni sindacali non tuttavia impedito che nella prassi di governo venisse sostanzialmente istituzionalizzato, poiché reso convenzionale e riconoscibile, la contrattazione con le parti sociali, in particolare in materia di lavoro e politiche sociali. Come vedremo specificamente a riguardo, quando ci occuperemo del ruolo del Governo nel quadro politico-istituzionale e dei suoi poteri normativi, il

¹¹⁴ A conferma di una presenza (quella sindacale nelle istituzioni), si v. M. MORISI, *Il Parlamento come risorsa: la CGIL alla Camera dei Deputati (1948-1968)* in *Rivista italiana di scienza politica*, 14 (1984), n. 1, p. 87-124

¹¹⁵ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 942 e ss.

rapporto tra *Palazzo Chigi* e le *parti sociali* è divenuto pressoché fisiologico nella contrattazione politica su temi di interesse¹¹⁶. Non solo: esso è noto all'esterno, perché reso conoscibile attraverso un'adeguata attività informativa dalle medesime *parti negoziali*, a conferma di un modello acquisito come strumento integrativo della rappresentanza istituzionale.

Nel conteso odierno non è certo mutata la funzione dei sindacati relativamente alla loro capacità di accedere alle sedi legislative: al contrario, è possibile dimostrare come siano andate affinandosi le relative tecniche di accesso e pressione. Ciò che è certamente mutato sono le modalità in uso, sia dai sindacati che dai decisori pubblici che con essi interagiscono, poiché è cambiata, e invero diminuita, la capacità del *sistema sindacale* di interpretare in modo compatto e omogeneo le domande delle categorie di appartenenza¹¹⁷. Tale frammentazione, come per il sistema dei partiti, ha avuto i suoi riflessi anche sul procedimento legislativo: da una parte, infatti, il decisore pubblico deve tener conto oggi della pluralità di istanze (sindacali) presenti, e cercare di negoziare secondo modalità meno estese, ovvero cercando di considerare le differenti domande a lui sottoposte; dall'altra, tra queste domande, il decisore deve tener in considerazione le pressioni provenienti dalle realtà imprenditoriali, che con modalità simili hanno nel tempo stabilito rapporti di interlocuzione e condizionamento con i decisori¹¹⁸.

Considerazioni simili possono essere svolte in relazione alle organizzazioni sindacali. A riguardo, in tempi già meno recenti, Maurice Duverger scriveva che «le decisioni degli imprenditori riguardo agli investimenti, alla politica di produzione e dei prezzi e i loro rapporti con gli operai influenzano notevolmente la vita di un Paese. Le grandi industrie, le banche, i *trusts* influiscono più direttamente sulla vita dei governi, sulla

¹¹⁶ Sul tema, si v. G. AMATO, *Nuova tendenza sulla formazione degli atti governativi d'indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1970, pp. 92 ss.

¹¹⁷ Sul questo tipo di negoziazione, si v. F. FILOGRASSO, *La negoziazione sindacale: fattori e tecniche. La negoziazione sindacale tra la definizione della piattaforma e la stesura dell'accordo. Il negoziatore, il suo ruolo, la sua professionalità*, Milano, Angeli, 1984.

¹¹⁸ Sul ruolo del sindacato, S.E. FINER, *I sindacati e lo Stato liberal-democratico*, in G. URBANI (a cura di), *Sindacati e politica nella società post-industriale*, Bologna 1976, pp. 51-75; P. ZANNONI, *Strutture e funzioni dei sindacati*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1973, III, 1, pp. 83-127.

stampa e sui *mass media*»¹¹⁹. In questo senso, occorre tener presente l'organizzazione di cui si avvalgono in particolare i gruppi di pressione delle realtà imprenditoriali, con particolare riguardo agli strumenti di cui essi dispongono. Spesso sono a loro servizio uffici di veri e propri professionisti dell'attività di *lobbying*, abili conoscitori delle modalità di comunicazione istituzionale e di pressione parlamentare, studiosi ed esperti di tecnica legislativa (e in particolare della capacità di redigere disegni di legge o emendamenti da sottoporre al legislatore)¹²⁰. La *realtà imprenditoriale* opera dunque come «fortissimo gruppo di pressione», sia in considerazione dei rimarchevoli interessi di cui è in prima persona portatrice, che delle «sempre più perfezionate tecniche organizzative [che tra l'altro le consentono] un enorme sviluppo delle capacità di essere informata e di informare»¹²¹.

3. Le tendenze della legislazione negoziata nell'esperienza più recente.

Lo studio dell'esperienza politico-istituzionale più recente conferma la tendenza in atto nel *modello negoziale*. Nella prassi istituzionale dei processi di decisione politica, si registra infatti l'emersione di gruppi corporativi, settoriali, professionali, sindacali, i quali rivendicano spazi sempre più ampi di interlocuzione con il decisore pubblico. In particolare in questa fase storica, segnata dalla *crisi* del sistema politico e dall'*indebolimento* del quadro rappresentativo generale, tali soggetti portatori di interessi cercano di sviluppare contatti diretti con i centri decisionali, in questo modo tentando di

¹¹⁹ Così, M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Bari, 1978, p. 76

¹²⁰ Se si ha modo di accedere alla posta, anche elettronica, degli Uffici legislativi o di Gabinetto dei Ministeri può riscontrarsi la considerevole attività di pressione esercitata da grossi gruppi imprenditoriali che intendono influenzare, con la presentazione di istanze e spesso di emendamenti (già tecnicamente predisposti) ai disegni di legge in corso di esame. Sul rapporto che intercorre tra l'attività di *lobbying* e la comunicazione istituzionale, M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma, Laterza, 2010, p. 173; E. VITELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2001, p. 721 e ss.

¹²¹ Così, E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 951; per ulteriori riflessioni sull'argomento, si v., G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione*, Bologna, Il Mulino, 1983; e, dello stesso autore, G. AMATO, *L'interesse pubblico e le attività economiche private*, in *Politica del diritto*, 3, 1970, p. 448 ss.

superare la mediazione dei partiti politici, e dunque il potere di filtro o di veto che essi sono (stati) in grado di porre. Infatti, nel contesto di un generalizzato *affaticamento* del circuito rappresentativo, i gruppi di pressione hanno operato anche in piena autonomia, riuscendo a mettere in luce le principali inefficienze dei partiti politici, a partire dall'incapacità di questi ultimi di continuare ad essere il canale privilegiato della trasmissione fiduciaria e istituzionale tra elettorato attivo e passivo, ovvero la sede della sintesi culturale, politica e funzionale tra cittadini e istituzioni. Le trasformazioni in atto nella vita sociale e politica italiana – dunque in continuità con una tendenza comune, benché differente nei suoi livelli di intensità – con quelle subite sui piani sovranazionale ed internazionale hanno spinto gli assetti politico-istituzionali ad aprirsi alla domanda di partecipazione presente nel tessuto sociale. In questo contesto, si è registrata una «crescente e diffusa partecipazione di enti autonomi e “gruppi” vari dello Stato-comunità a funzioni dello Stato-soggetto [la quale ha determinato] una progressiva trasformazione in senso partecipativo della stessa fisionomia di molte delle autonomi esistenti»¹²². Si è andata così affermando la cd. *democrazia partecipativa*¹²³, ovvero su un modello di funzionamento del sistema democratico fondato sulla centralità del cittadino e sul ruolo di quest'ultimo nel sistema sociale, politico e istituzionale¹²⁴. Tuttavia, anche la nuova prospettiva aperta dalle teorie del sistema democratico di tipo partecipativo non si è sottratta alle molteplici critiche e perplessità di parte della dottrina¹²⁵.

¹²² Così, E. DE MARCO, *La “negoiazione legislativa”: aspetti attuali*, cit., p. 37.

¹²³ Sul tema della democrazia partecipativa, con riguardo ai modelli attuativi del processo democratico nel modello costituzionale, si v. U. ALLEGRETTI, *L'Amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; con riferimento alle fasi processuali e procedimentali di attuazione, dello stesso autore, si v. U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2007, pp. 779 ss. ed infine, con riguardo al fondamento giuridico della democrazia partecipativa, U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2006, p. 54 ss.

¹²⁴ Sui cambiamenti subiti dal sistema politico-istituzionale italiano nel segno di una sempre maggiore compressione della centralità delle sedi legislative, si v., G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'Opposizione*, in S. VASSALLO, S. CECCANTI (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004.

¹²⁵ Sono diversi i profili di accusa alla teoria della democrazia partecipativa: tra essi, alcuni riguardano la difficoltà di distinguere in modo chiaro i modelli di partecipazione; altri, negli sviluppi della partecipazione, hanno intravisto la crisi del sistema rappresentativo e dei partiti politici; tuttavia, per una riflessione compiuta a riguardo, si v. N. BOBBIO, *Crisi di*

La graduale ma pervicace proliferazione dei gruppi di interesse nei meccanismi decisionali, e dunque normativi del sistema istituzionale italiano ha finito per incidere in modo considerevole sulle dinamiche medesime della funzione legislativa, contribuendo a mutarne le caratteristiche formali e sostanziali, almeno rispetto al modello legislativo tradizionale. A quest'ultima, infatti, si è andata almeno parzialmente sostituendo un tipo di *legislazione negoziale*, di tipo *bilaterale*, un modello «concordato, convenzionale, pattizio»¹²⁶ e non più, o non esclusivamente, espressione di imposizione *unilaterale* autoritativa. I tratti tipici della funzione legislativa, anche in considerazione delle *pressioni* e delle *interferenze* da essa subite, sono in questo modo mutati considerevolmente, nel quadro però di un cambiamento più generale delle dinamiche della forma di governo italiana e delle caratteristiche del medesimo modello negoziale. La stessa legislazione negoziata, infatti, nel corso del tempo è andata assumendo caratteri diversi, dimostrando di sapersi bene adattare alla disarticolazione degli assetti istituzionali – come derivati dai processi di globalizzazione – a causa, in particolare, dell'influenza esercitata dal fattore economico su quello legislativo¹²⁷. In tale ambito – che è in continua espansione e produce riflessi sia sul piano sociale che su quello politico – si è distinto un vero e proprio *sistema di interessi* capace di imprimere profondi mutamenti nei moderni assetti ordinamentali.

Con questo *sistema*, l'ordinamento politico-costituzionale italiano – così com'è stato per le principali democrazie – occorre che sappia fare i conti: in questo senso, infatti, se correttamente osservata, la partecipazione dei gruppi di pressione al procedimento legislativo, «anziché nuocere, può giovare alla causa del Parlamento e della stessa democrazia, in quanto tale partecipazione serve a pubblicizzare, almeno in parte, l'esistenza e gli scopi dei vari gruppi, i quali attualmente, secondo un diffuso convincimento,

partecipazione? In che senso?, in *Riv. int. fil. dir.*, 1970; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966.

¹²⁶ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 9.

¹²⁷ Per una riflessione puntuale, non strettamente giuridica, sul rapporto tra globalizzazione e trasformazione degli ordinamenti, si v. S. SASSEN, *Fuori controllo*, Milano, Il Saggiatore, 1998.

operano nelle forme più diverse e disparate, senza che si realizzi un effettivo contraddittorio tra i vari interessi conflittuali, e al di fuori di qualsiasi forma di pubblicità e di controllo da parte della pubblica opinione»¹²⁸. In effetti, se la partecipazione dei gruppi di pressione al procedimento legislativo (anche nelle diverse sedi consultive o nelle forme di istruttoria pubblica di cui si dirà) servisse a favorire l'emersione di interessi sotterranei, se cioè fosse anche utile «a pubblicizzare soltanto una parte della complessa realtà costituita dai predetti gruppi, ci sembra che sarebbe raggiunto pur sempre un risultato utile per la funzionalità del Parlamento e per la democrazia»¹²⁹. Questo approccio ci aiuta a comprendere che l'attività dei gruppi di pressione può essere studiata da molteplici angolature, alcune delle quali, in verità, sono difficilmente confutabili quanto all'opportunità che può derivare, per il medesimo legislatore, dall'esistenza di questo fenomeno. I gruppi di pressione sono infatti un utile strumento per i parlamentari nella misura in cui attraverso essi è possibile raggiungere interessi (e dunque anche consensi) talvolta sconosciuti o ignorati. In questo senso, le *lobbies* sono state opportunamente equiparate ad una *terza Camera*, poiché in una certa misura esse «suppliscono alle carenze del vigente sistema rappresentativo e contribuiscono al processo di razionalizzazione del potere»¹³⁰. Studiati sotto questa diversa lente, i gruppi sono dunque strumento di informazioni altrimenti non per forza reperibili; la loro medesima esistenza esprime la pluralità dell'assetto sociale e in particolare in sistemi democratici regolati da legislazioni elettorali altamente selettive essi sono considerati come strumento per conoscere il punto di vista del tessuto sociale non direttamente rappresentato. Infatti, anche in Italia, il sistema politico italiano non si limita a prevedere una serie di soggetti istituzionali deputati ad assolvere in via privilegiata al compito di assumere decisioni legislative, ma contempla strumenti e modalità utili per il concorso alla formazione delle leggi dello Stato e delle Regioni. Tali meccanismi di partecipazione, come vedremo, possono differenziarsi in relazione alla *natura dei soggetti* interessati, al *tipo di interessi* rappresentati, alla *fase del*

¹²⁸ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 205.

¹²⁹ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 206

¹³⁰ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 207.

procedimento legislativo in cui realizzano la partecipazione degli interessi, ai caratteri dell'attività o degli atti compiuti dai partecipanti¹³¹. Gli esiti a cui conducono tali modelli di partecipazione sono in tutta evidenza differenti a seconda delle circostanze, ma in particolar modo delle *fasi* e delle *sedi* in cui essi sono realizzati. Com'è possibile riscontrare nella prassi, i soggetti istituzionali (e non istituzionali) che intervengono nel procedimento legislativo (e, come si osserverà, in particolare nella fase di formazione delle leggi) si dimostrano in grado di condizionare in modo considerevole i contenuti dei provvedimenti legislativi, finendo così per imprimere un vero e proprio indirizzo di tipo politico alla legislazione. I *soggetti contraenti* assumono la veste di vere e proprie *parti negoziali* durante il procedimento di legislazione «ad esempio con forze politiche rappresentate in Parlamento (in particolare, con quelle della maggioranza parlamentare), o con il Governo quale principale promotore della legislazione (eventualmente con la partecipazione anche di altri soggetti dello Stato-comunità contro interessati), nelle fasi parlamentari del procedimento legislativo, o in quelle (spesso non meno importanti agli stessi fini della determinazione del contenuto finale della legge di futura adozione) di formazione dell'iniziativa governativa»¹³². A condizionare in modo ulteriormente la dinamica negoziale sono le caratteristiche proprie delle istituzioni rappresentative italiane, le quali si contraddistinguono per un alto grado di instabilità e, dunque, di permeabilità. La complessiva struttura istituzionale, la dinamica Governo-Parlamento, il rapporto tra sedi centrali e periferiche in un assetto di competenze multilivello esprimono un modello di funzionamento piuttosto disfunzionale sul piano della forza della decisione politica e dell'indirizzo che essa assume. Tale debolezza – derivante, com'è

¹³¹ A riguardo, appare utile ripercorrere la ricostruzione operata in dottrina, in particolare, da E. DE MARCO, *La "Negoziazione legislativa"*, cit., p. 1 e 2. In relazione alla natura dei soggetti: parti del corpo elettorale, rappresentanti di enti territoriali, di organismi privati e di associazioni di categoria; privati cittadini in qualità di esperti; in relazione alla fase del procedimento: fasi dell'iniziativa e dell'istruttoria, quelle in cui l'attività di pressione si realizza in modo rimarchevole e spesso più opaco; in relazione ai caratteri dell'attività o degli atti compiuti dai partecipanti: testimonianze e contributi informativi e documentali, valutazioni tecniche, pareri di comunità locali espressi tramite consultazione referendaria). Sul ruolo negoziale delle associazioni, si v. P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma, Laterza, 1988; P. RIDOLA, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987.

¹³² E. DE MARCO, *La "Negoziazione legislativa"*, cit. p. 2.

noto, da ragioni storiche e da scelte costituzionali da esse condizionate, nonché dalla subordinazione dei procedimenti decisionali al controllo pervasivo dei partiti politici, in particolare nei primi anni della Repubblica – ha contribuito ad ostacolare il faticoso dialogo tra la rappresentanza degli interessi e la rappresentanza politica, condizionando fortemente in Italia il processo di inclusione e regolamentazione del fenomeno.

CAPITOLO II

LA PARTECIPAZIONE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO

SOMMARIO: 1. I principali istituti della partecipazione come strumento di integrazione della rappresentanza e proposizione politico-legislativa – 1.1. Il diritto di petizione – 1.2. L’iniziativa legislativa popolare - 1.3. Il referendum abrogativo – 1.4. Il CNEL – 1.5. L’istruttoria legislativa – 1.6. Le udienze legislative – 1.7. Le pressioni nel procedimento di esame del disegno di legge – 2. Il diritto costituzionale di negoziare le leggi nella giurisprudenza delle Corti costituzionali – 3. Il *lobbying* parlamentare in Italia: quando la prassi sopravvive all’assenza di una regolamentazione.

1. I principali istituti della partecipazione come strumento di integrazione della rappresentanza e proposizione politico-legislati.

In questa sede, è utile ricostruire gli istituti e i modelli che nel nostro sistema costituzionale e istituzionale possono definire una sorta di teoria generale costituzionale della partecipazione¹³³. Tale ricognizione si rende

¹³³ Sulla teoria generale della partecipazione, si veda: A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 1 e ss.; G. COTTURI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2005, p. 28 e ss.; G. FERRARA, *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, in *Il Filangieri*, 2005, pp. 156 ss.; A. VALASTRO, *Partecipazione politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio *Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi*, Perugia, 11-12.III.2012, in www.astrid-online.it; V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato- Società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, p. 79 e ss.; V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Esi, 1974, p. 11 e ss.; A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, in Id., *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 171 e ss.; N. URBINATI, *Lo scettro senza il Re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 3-22; S. VERBA, N.H. NIE, J. KIM, *Partecipazione e uguaglianza politica*, Bologna, Il Mulino, 1987; infine, per uno studio classico sul tema della partecipazione in rapporto con gli altri poteri nel sistema democratico, R.A. DAHL, *Poliarchia: partecipazione e opposizione nei sistemi partitici* (1971), tr. it. a cura di A. SCIVOLETTO, Milano, Franco Angeli, 1997; A. BARBERA, *La “cittadinanza” e le forme della rappresentanza politica*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 85 ss.; A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza degli interessi*, in S. BERGER (a cura

necessaria per dar conto del grado di apertura (almeno sul piano formale) dell'ordinamento italiano verso le spinte alla partecipazione di soggetti cui non è attribuita sul piano istituzionale la responsabilità della rappresentanza politica¹³⁴.

In primo luogo, pertanto, occorre considerare il dettato costituzionale; in secondo luogo, dunque, occorre riguardare specificamente i profili formali e funzionali degli strumenti della partecipazione, così come regolati dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari e dalla prassi.

La Costituzione.

Com'è noto, gli articoli 2¹³⁵ e 18¹³⁶ della Costituzione riconoscono il ruolo costituzionale delle formazioni sociali e garantiscono il diritto di associarsi liberamente.

L'articolo 3, comma 2 della Costituzione¹³⁷ contempla un esplicito diritto alla partecipazione.

L'articolo 49 della Costituzione¹³⁸ definisce sia il diritto alla partecipazione dei cittadini nell'ambito dell'attività politica interna alla dinamica partitica, sia il diritto di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico generale.

di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 351 ss.

¹³⁴ Sull'argomento dal punto di vista istituzionale, ovvero degli strumenti previsti nel quadro costituzionale per favorire l'emersione della partecipazione, G. RIZZA, *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, Giuffrè, 1982, p. 855 e ss. in continuità, sulle modalità di partecipazione dei cittadini ai processi di decisione pubblica, T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 363 e ss.

¹³⁵ Art. 2 Cost. «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

¹³⁶ Art. 18 Cost. «I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare».

¹³⁷ Art. 3, co. 2, Cost. «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

¹³⁸ Art. 49 Cost. «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

L'articolo 50 della Costituzione¹³⁹ nel prevedere il diritto di petizione da parte dei cittadini contempla la possibilità che essi possano condizionare o influenzare l'attività del decisore pubblico con specifiche proposte legislative.

L'articolo 71 della Costituzione¹⁴⁰ prevede il diritto dei cittadini in ordine al potere di iniziativa legislativa.

L'articolo 75 della Costituzione¹⁴¹ contempla il referendum abrogativo come strumento di partecipazione in chiave sussidiaria all'attività parlamentare.

Gli articoli 54¹⁴², 97¹⁴³ e 98¹⁴⁴ nel contemplare l'obbligo per il dipendente pubblico di assolvere alla propria funzione con disciplina ed onore al servizio esclusivo della Nazione contribuiscono a definire e sottolineare la relazione tra cittadini e pubblici decisori (laddove il dipendente pubblico è decisore pubblico).

I regolamenti parlamentari di Camera e Senato.

¹³⁹ Art. 50 Cost. «Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità».

¹⁴⁰ Art. 71 Cost. «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli».

¹⁴¹ Art. 75. Cost. «È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum».

¹⁴² Art. 54 Cost., «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

¹⁴³ Art. 97 Cost., «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

¹⁴⁴ Art. 98 Cost. «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

I regolamenti parlamentari di Camera e Senato a partire dal 1971 contengono regole per *l'istruttoria allargata*, così prevedendo fasi di collegamento tra le aule parlamentari e la società civile organizzata¹⁴⁵. Il nostro è stato definito come un ordinamento democratico «ad azione popolare garantita»¹⁴⁶, ovvero un sistema costituzionale in cui è riconosciuto al popolo, nelle sue organizzazioni sociali, di poter interloquire in modo più o meno diretto con il legislatore. Più sopra, si è fatto riferimento al principale strumento di democrazia diretta, quale è il referendum abrogativo, così come ad alcune delle più significative disposizioni relative (generalmente) alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica contenute nel dettato costituzionale, di cui qui di seguito si da conto.

Le Commissioni parlamentari.

In questo quadro posso rientrare anche organismi, come le commissioni parlamentari, in cui si realizzano (almeno potenzialmente) momenti di consultazione tra istituzioni e cittadini organizzati in rappresentanza dei rispettivi interessi. Tra i tipi di commissione, ve ne sono alcune particolarmente interessanti ai fini della nostra ricerca, perché strutturate proprio con l'intendimento di realizzare forme negoziali tra soggetti istituzionali e non. Tra queste, a titolo esemplificativo, si può considerare la Commissione parlamentare per le questioni regionali¹⁴⁷, la quale ha istituzionalizzato una sede di contrattazione tra Stato e Regioni¹⁴⁸. Tale dialogo ha trovato negli organismi interregionali o misti dotati di specifiche competenze in tema di programmazione e di interventi economici (cfr. commissione consultiva interregionale, commissione interregionale, il comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali, ecc.).

¹⁴⁵ Sul tema, si veda diffusamente T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e ai sistemi delle autonomie*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, p. 537 e ss.

¹⁴⁶ C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1956, p. 420 e ss; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹⁴⁷ Si tratta della Commissione prevista dall'articolo 126, co. 4, Cost. e disciplinata dall'articolo 52, della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

¹⁴⁸ Cfr. A. STERPA, "Negoziazione le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, cit., p. 4.

Sul piano formale, «Le fonti fondamentali utilizzate dal Parlamento, in via ufficiale, sono le Commissioni (per lo più bicamerali) d'indagine, d'inchiesta o di controllo, la cui inadeguatezza è stata però ripetutamente denunciata (fino a richiederne autorevolmente la soppressione [esse] sono luogo di dibattito e di confronto, [ma] raramente producono informazioni nuove e originali»¹⁴⁹.

1.1. Il diritto di petizione.

L'articolo 50 Cost. riconosce il diritto di petizione, il diritto cioè di ogni cittadino di «rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità». L'articolo 71, comma 2, Cost., attribuisce al popolo l'iniziativa legislativa «mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli»¹⁵⁰. In merito all'articolo 50, occorre riflettere sul fatto che in altri ordinamenti, come gli Stati Uniti d'America, il diritto di petizione si pone a fondamento dell'attività di *lobbying*¹⁵¹. In Italia, il diritto di petizione assumerebbe la valenza, almeno sul piano simbolico – considerata poi la deludente prova dei fatti – di un vero e proprio strumento di partecipazione alla vita dello Stato. Tale strumento di collaborazione all'attività delle Camere¹⁵², di partecipazione e stimolo nei confronti del Parlamento¹⁵³, sul piano fattuale tuttavia non è stato in grado di produrre risultati soddisfacenti. Se sul piano formale esso può favorire un collegamento di tipo diretto tra cittadini e legislatore, sul quello sostanziale non assicura la medesima finalità, poiché l'oggetto della petizione rimane nella

¹⁴⁹ Lapidario, sul punto, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 407.

¹⁵⁰ Inoltre, gli articoli 75, 123, 132 e 138 della Costituzione contemplano quattro ipotesi di ricorso al corpo elettorale e, rispettivamente, il referendum abrogativo, il referendum sullo statuto regionale, il referendum sulle modifiche territoriali ed il referendum costituzionale.

¹⁵¹ Il primo emendamento della Costituzione americana vieta al Congresso di approvare leggi «per limitare [il diritto] che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica». Si tratta di strumenti che vanno collocati nel differente sistema dei partiti, N. GRECO, *Potere, ideologia e partiti negli Stati Uniti d'America*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 8-9, 1970, p. 113 e ss. Invece, quanto all'ordinamento italiano, occorre inoltre ricordare che nel periodo monarchico soltanto il Parlamento godeva del diritto di petizione nei confronti del Sovrano; su punto, si veda: G. REBUFFA, *Il Re e il Parlamento: lo Statuto albertino nell'Italia liberale*, introduzione a *Statuto albertino* (1848), Liberilibri, 2008, p. XX.

¹⁵² G. MOR, *La petizione al Parlamento italiano alla luce dell'articolo 50 della Costituzione*, in *Studi parmensi*, XXXV, Milano, 1984, pp. 281-284.

¹⁵³ P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, 2010, pp. 161-162.

pressoché totale signoria del Parlamento. L'inefficacia pertanto del diritto di petizione come strumento di raccordo tra cittadini e legislatore è andata, se possibile, ancor più scemando nel contesto dell'evoluzione dell'ordinamento dinanzi al prospettarsi di strumenti anche di comunicazione diversi e più efficaci. Per cui, la petizione, è andata perdendo ogni carattere di tipo formale, inserendosi nel procedimento di formazione delle scelte pubbliche in modo soltanto eventuale¹⁵⁴. Com'è stato sostenuto, «la petizione costituisce uno strumento di raccordo del Parlamento con il paese, ma l'evoluzione dello stato liberaldemocratico ha sviluppato strumenti più efficaci: la stampa è un veicolo di richieste più praticabile e la giustizia amministrativa risolve molti problemi»¹⁵⁵.

Al netto della disposizione costituzionale, sul piano della disciplina parlamentare, la petizione riceve specifica attenzione agli articoli 109 r.C. e 140 r.S. Stando al procedimento contenuto nei Regolamenti di Camera e Senato, infatti, le petizioni ricevute vengono dapprima esaminate in Commissione parlamentare; l'esame della Commissione può dare luogo a due esiti: in un primo caso, producendo, sulla base dell'oggetto della petizione, una risoluzione nei confronti del Governo perché ne tenga conti ai fini del suo indirizzo politico-programmatico; in un secondo caso, decidendo di abbinare la petizione, quando ve ne sia una sostanziale somiglianza, con un progetto di legge all'ordine del giorno¹⁵⁶.

1.2. L'iniziativa legislativa popolare.

L'iniziativa legislativa popolare presenta un tratto di particolare interesse poiché, diversamente da quanto è stato sinora osservato, essa contempla un *favor* nei confronti della proposta legislativa popolare. Infatti, il procedimento previsto nel Regolamento stabilisce che al termine della

¹⁵⁴ M. LUCIANI, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 2005, p. 124.

¹⁵⁵ P. STANCATI, *Petizione (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.* XXXIII, Milano, 1983, p. 597. Si tratta di una consapevolezza nota al legislatore costituente; nella Relazione al progetto di Costituzione (6 febbraio 1947), Meuccio Ruini aveva tra l'altro specificato la "scarsa rilevanza" della petizione nell'ambito degli strumenti di partecipazione pensati in sede di dibattito costituente.

¹⁵⁶ Su tema, si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, spec. p. 109 e ss.

legislatura in cui sia stata depositata una proposta di legge di iniziativa popolare non entri in funzione la cd. *ghigliottina*, ovvero la caducazione di tutto il lavoro legislativo che non sia stato approvato in una determinata normativa durante la legislatura. Come si potrà immaginare, in considerazione della laboriosità del procedimento legislativo, al termine della legislatura è assai elevato il numero dei progetti di iniziativa parlamentare¹⁵⁷. Si consideri che il tempo medio per l'approvazione di un progetto di legge, calcolato dalla sua presentazione sino alla definitiva approvazione, è di circa due anni.

Il citato regime di *favor* di cui gode l'istituto è contenuto nel Regolamento parlamentare della Camera all'articolo 107, comma 4, r.C. per tutti i progetti di legge di iniziativa legislativa popolare: pertanto, come anticipato, i progetti presentati ma non ancora discussi nella legislatura in cui sono stati promossi devono essere automaticamente ripresentati nella legislatura successiva.

Tale previsione, benché sia senza dubbio ispirata dalla considerazione di non disperdere la volontà popolare espressa nella forma del progetto di legge di iniziativa popolare, non offre alcuna assicurazione sul piano dell'effettiva messa in discussione della relativa proposta. Dunque, anche in questo caso, alcuna garanzia è data in merito agli esiti politico-legislativi della proposta di iniziativa popolare¹⁵⁸. Un diverso tipo di *favor* è invece previsto nel Regolamento del Senato relativamente ai progetti di legge di iniziativa popolare. Infatti, l'articolo 74, comma 3, r.S. stabilisce che dopo essere stati assegnati alle Commissioni competenti, i progetti di debbano dare avvio ad una discussione entro il tempo di un mese (dal deposito presso la Commissione), prevedendo la possibilità di convocare in audizioni i soggetti

¹⁵⁷ Inversamente, le statistiche riguardanti le leggi approvate dimostrano che tra i progetti di legge che riescono a diventare leggi, quelli presentati dal Governo sono di gran lunga più numerosi di quelli di iniziativa parlamentare; dunque, come noto nelle dinamiche recenti della forma di governo, le leggi approvate dal Parlamento sono in maggioranza di iniziativa governativa; così, G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 1996, p. 806.

¹⁵⁸ Di questo avviso è, tra gli altri, A.A. CERVATI, *Artt. 70-72 – La formazione delle leggi*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 1, Zanichelli, 1985, p. 64 e ss. Di avviso diverso, nel senso di considerare una valenza di tipo rafforzato all'iniziativa popolare rispetto a quella parlamentare e governativa, tale da stabilire un dovere del legislatore di tenere conto, mediante procedure abbreviate, della proposta popolare, si veda E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa popolare*, in *Il Politico*, 1970, p. 603 e ss.

presentatori, ovvero i proponenti. Tuttavia tale norma, in linea con la tendenza descritta verso un vero e proprio *depotenziamento della partecipazione popolare*, è divenuta desueta¹⁵⁹.

Nell'esperienza anche più recente, la raccolta delle firme per la presentazione di una legge di iniziativa popolare solo di rado avviene ad opera di singoli gruppi di cittadini. Spesso, infatti, sono le associazioni tipicamente impegnate sui temi oggetto della proposta di legge oppure i comitati, appositamente istituiti per perseguire gli obiettivi politici della proposta di legge¹⁶⁰. Nella prassi, sono i medesimi comitati a occuparsi degli aspetti tecnico-amministrativi del caso, a cominciare dalla redazione del testo in articoli e dalla programmazione di iniziative volte alla raccolta delle cinquanta mila firme necessarie. Abitualmente, come noto, la soglia minima delle firme non è comunque considerata sufficiente per i promotori della proposta di legge: «essi tendono a raccogliere centinaia di migliaia di firme per dare più risonanza propagandistica all'iniziativa»¹⁶¹. In effetti, a ripercorrere la principale cronaca politica italiana in argomento, si può notare come la maggior parte delle iniziative legislative popolari sia frutto di una precisa strategia messa in campo dai promotori per dare visibilità alla proposta di legge. In alcuni casi le proposte hanno ricevuto il sostegno di parlamentari e di soggetti istituzionali rappresentativi, ma ai fini del successo politico delle iniziative il coinvolgimento delle grandi masse indubbiamente contribuisce a propagandare l'iniziativa. Non sono inoltre mancati casi in cui gli stessi parlamentari abbiano appoggiato una determinata proposta di legge, che insieme alle grandi masse di elettori ha ricevuto grande visibilità.

Come abbiamo visto, dunque, anche in questo caso occorre distinguere tra il dato formale dell'istituto e la sua effettiva capacità attuativa. Le

¹⁵⁹ Alcuni segnali, per così dire positivi, possono essere comunque considerati: infatti, nel corso della XVI legislatura sono stati auditi dalla Commissione Affari costituzionali alcuni dei proponenti le proposte di legge di iniziativa popolare riguardanti la materia elettorale (audizione del 10 giugno 2009, d.d.l. numeri 2 e 3).

¹⁶⁰ Un ruolo di primo piano non solo in Italia è stato ricoperto dalle associazioni ambientaliste, le quali si sono in molti casi impegnate per la promozione della cd. *democrazia ambientale*; a riguardo, si v. M. AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998, p. 1 ss.

¹⁶¹ G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 811.

richiamate divaricazioni tra piani (procedure previste e regimi di favore)¹⁶² e sostanziali (non vi è alcun obbligo in relazione a discussioni e votazioni delle proposte popolari) in ordine all'assai scarsa incidenza della partecipazione popolare all'attività legislativa del Parlamento consentono di concludere per la pressoché totale impermeabilità delle aule parlamentari ai tentativi di dialogo legislativo. Quanto all'esito dell'iniziativa legislativa, ovvero al destino del progetto di legge depositato una volta conclusa la raccolta delle firme, infatti, non vi è alcuna assicurazione che esso diventi oggetto del lavoro delle Camere. In buona sostanza, il progetto di legge di iniziativa popolare ha le medesime sorti di uno di iniziativa parlamentare o governativa.

Nel contesto dato, quale valore assuma il progetto popolare dinanzi all'interzia del legislatore, è stato oggetto di ampia discussione in dottrina. Da una parte, è stata sottolineata comunque l'importanza di un indirizzo politico popolare che, attraverso la rispettiva proposta, trova uno specifico punto di emersione¹⁶³. In effetti, sembrerebbe questa la *ratio* ispiratrice della riforma regolamentare che ha introdotto il richiamato *favor*, per sottolineare «il valore politico permanente dell'iniziativa legislativa popolare rispetto a quella di organi soggetti a rinnovo»¹⁶⁴. Dall'altra, in continuità con questo approccio, è stato sostenuto che il popolo potrebbe potenzialmente sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale per far valere la propria legittima aspirazione politico-costituzionale¹⁶⁵.

¹⁶² A riguardo, osservando specificamente il rapporto tra la rappresentanza politica generale e le forme di partecipazione contemplate dalla Costituzione, si opera una distinzione – come abbiamo visto, indispensabile per un'analisi realistica del tema – tra piani formali e sostanziali, G. GANGEMI, *Rappresentanza e partecipazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale* in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008, pp. 159 ss.

In merito al regime di favore, si ricorda che alcuni progetti di revisione presentati in Parlamento contemplano l'inserimento di norme di favore per l'iniziativa legislativa. Da ultimo, il progetto di revisione della II parte della Costituzione (presentato dal Governo nell'ottobre del 2003; approvato in seconda deliberazione dalla Camera il 20 ottobre 2005 e dal Senato il 16 novembre 2005; respinto dal referendum costituzionale il 25 giugno 2006) stabiliva un *favor* per l'iniziativa legislativa popolare rinviando al Regolamento della Camera il compito di stabilire modalità e termini entro i quali avviare obbligatoriamente l'esame delle proposte di iniziativa popolare (cfr. a.C. 4862-b, art. 15).

¹⁶³ A.A. CERVATI, *Artt. 70-72 – La formazione delle leggi*, cit., p. 104 e ss.

¹⁶⁴ In tal senso, G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 811.

¹⁶⁵ In tal senso, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, 1957, p. 256 e ss.

1.3. Il referendum abrogativo.

In tema di *referendum* abrogativo occorre ricordare che esso rappresenta e dunque realizza una piena partecipazione del corpo elettorale alla decisione politica. Rispetto agli istituti richiamati esso è però successivo, in quanto interviene in una fase posteriore rispetto alla decisione politica, ovvero a procedimento concluso. Il referendum abrogativo contempla infatti la possibilità di un ricorso *oppositivo* dei cittadini contro le decisioni del legislatore. Benché nell'esperienza italiana esso sia stato per molti versi inflazionato¹⁶⁶, ci si può comunque rendere conto che il referendum, e soprattutto «il referendum abrogativo *parziale* è divenuto nella realtà uno strumento di strategie popolari alternative a quelle presenti in Parlamento»¹⁶⁷.

Il referendum abrogativo è uno dei principali strumenti di democrazia diretta contemplati nel nostro ordinamento, mediante il quale ciascun cittadino può incidere in prima persona nell'esercizio dell'attività legislativa. In questo senso è spesso definito come uno strumento di *sussidiarietà civile*, appunto perché chiama i cittadini a una mobilitazione ausiliaria all'attività (e spesso all'inerzia) legislativa del Parlamento, anche sul presupposto di un possibile disaccordo tra coscienza pubblica e Parlamento¹⁶⁸. In tal senso si pronunciò anche un giovane costituente, Aldo Moro, intervenendo nel dibattito sul referendum abrogativo, allorché, in particolare, precisò che «ammettere il referendum significa ritenere appunto la possibilità di questo disaccordo, la possibilità di questa minore comprensione da parte delle Camere nei confronti di una evoluzione della coscienza pubblica»¹⁶⁹. In effetti, forse in particolare

¹⁶⁶ Sull'argomento, per approfondire da un punto di vista teorico, si v. M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, pp. 500 ss.; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992; per un'analisi della vicenda referendaria in Italia, si v., A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁶⁷ V. DI CIOLLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., pp. 203-204

¹⁶⁸ A riguardo, si consenta il rinvio a U. RONGA, *Labirinto-referendum e coscienza pubblica*, in *Segno*, 6 giugno 2011, p. 15.

¹⁶⁹ ALDO MORO, Atti Assemblea Costituente, 16 ottobre 1947, III, P. 1260 e ss. Nella medesima sede, e in linea con questo approccio, si espresse MEUCCIO RUINI, il quale definì il referendum quale «contropotere popolare». Tale tesi è rinvenibile in particolare nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale: nelle sentenze n. 47 del 1991, n. 32 del 1993 e n. 15 e 16 del 2008 è stata riconosciuta la funzione correttiva del *referendum* nei

nei *referendum* elettorali dei primi anni Novanta in materia elettorale e di finanziamento pubblico di partiti, è possibile rinvenire questa carica oppositiva, come segno della necessità di rinnovare un intero sistema politico¹⁷⁰.

1.4. II CNEL.

L'articolo 99 della Costituzione definisce il CNEL quale organo ausiliario di consulenza delle Camere e del Governo, composto da esperti e rappresentanti delle categorie pubbliche¹⁷¹. Alcune disposizioni normative sono intervenute in relazione all'articolo 99 della Costituzione: dapprima con la legge 5 gennaio 1957, n. 33 e, successivamente, le leggi 30 dicembre 1986, n. 936 e 7 dicembre 2000, n. 383¹⁷².

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è un organo costituzionale, forse di derivazione della Camera dei fasci e delle corporazioni, il quale detiene la potestà di iniziativa legislativa. Essendo un organo di consulenza del Parlamento e del Governo, esso è in grado di fornire pareri, studi e osservazioni, in via autonoma o su richiesta, in materia di politiche economico-giuridiche, sociali e del mondo del lavoro. Sul piano della regolamentazione parlamentare, il lavoro del CNEL gode di una specifica

confronti del sistema dei partiti. Sul punto, si veda, P. BERRETTA, *I poteri di democrazia diretta*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 47 e ss.. In merito al carattere "correttivo" di tali strumenti di partecipazione diretta dei cittadini all'attività legislativa, si veda A. VALASTRO, *Partecipazione politiche pubbliche, diritti*, cit. Diffusamente, sulle degenerazione del sistema dei partiti, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, cit. Un significato per molti aspetti simile è stato assunto anche dai *referendum* sul divorzio (1974) e sull'interruzione volontaria di gravidanza (1981).

¹⁷⁰ In tal senso, A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, 2003; G. GUZZETTA, *Italia. Ultima chiamata*, Rizzoli, 2008.

¹⁷¹ Sul ruolo del CNEL, si rinvia a P. NACCI GIOVOLI, *Il Cnel secondo la Costituzione*, Giuffrè, 2002, p. 30 e ss.; G. SANTANIELLO, *Il ruolo e le prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2010, p. 411 e ss.; P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma, 1988.

¹⁷² Benché afferenti ad aspetti diversi del CNEL, tali leggi sono intervenute tutte in attuazione dell'articolo 99 della Costituzione. In forza di queste disposizioni, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, della durata di cinque anni, è composto da 121 consiglieri di cui: 12 su nomina del Presidente della Repubblica tra qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; 44 rappresentanti della categoria dei lavoratori dipendenti, del settore pubblico e privato; 18 rappresentanti del lavoro autonomo; 37 rappresentanti delle imprese; 10 rappresentanti delle organizzazioni di promozione sociale e di volontariato.

attenzione nel corso del procedimento legislativo. Infatti, gli articoli 146-147 r.C. e gli articoli 49 e 98 r.S. stabiliscono che sia in Assemblea, ovvero prima della chiusura della discussione sulle linee generali, sia in Commissione, ovvero prima che sia attribuito il mandato a conferire in Aula, è possibile sollecitare il Presidente dell'Assemblea affinché inviti il CNEL ad esprimere pareri sull'oggetto della discussione, oppure si solleciti il CNEL a compiere approfondimenti di carattere teorico o specifiche indagini su argomenti riguardanti l'attività legislativa.

Ancora in questo caso, occorre distinguere tra il piano di funzionamento formale e sostanziale dell'organo. Infatti, nella prassi, il CNEL si è mostrato assai debole rispetto alla sua potenziale capacità di incisione nell'attività politico-legislativa¹⁷³. E, pertanto, l'idea da cui prese le mosse il legislatore costituente – quella di assicurare il coinvolgimento di interessi particolari o di categoria nel circuito legislativo – alla prova dei fatti non sembrerebbe aver prodotto i risultati attesi. A riguardo, come ha sostenuto nettamente Eugenio De Marco, «il ruolo del CNEL è del tutto irrilevante nelle negoziazioni legislative a causa soprattutto della riluttanza delle parti sociali ad avvalersene come organi di canalizzazione di interessi settoriali»¹⁷⁴. È interessante notare che, quanto al piano organizzativo-legislativo interno del CNEL, esso si presenta piuttosto simile a quello delle Camere. In particolare, l'articolazione interna dell'organo regola il procedimento di presentazione dei progetti di legge affinché un progetto di legge sia sottoposto all'esame del Parlamento. Come ribadito, «il CNEL fa un uso molto parco di questo suo diritto-potere di iniziativa [tuttavia quando vi ricorre] deve esercitare le proprie regole interne prima che l'iniziativa passi alla fase parlamentare»¹⁷⁵.

¹⁷³ Tuttavia, pare che non sia sfuggito neppure al Consiglio medesimo il tema del lobbying e del ruolo da esso assunto nelle democrazie pluraliste, al punto da aver promosso e ospitato una riflessione specificamente dedicata al tema, CNEL (a cura di), *Le regole del lobbying in democrazia*, atti del convegno Cnel, Roma, 1990, www.cnel.it

¹⁷⁴ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 950.

¹⁷⁵ Il medesimo schema vale per i progetti di legge nazionale di iniziativa regionale: prima devono superare l'approvazione delle commissioni consiliari, dunque dei rispettivi Consigli regionali per poter poi essere proposti presso le sedi parlamentari; a riguardo, si veda G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 810.

Tuttavia, alcuni autori, hanno voluto individuare proprio nel CNEL un interlocutore privilegiato sia dei gruppi di pressione, sia del legislatore. In effetti, almeno sul piano teorico, esso rappresenterebbe un punto di contatto, di collegamento istituzionale, che avrebbe potuto meglio assicurare un dialogo con i soggetti interessati che, come si vedrà, è comunque destinato a realizzarsi con gli altri organi costituzionali, e in particolare con il Governo, ma in clima di totale opacità quanto a strumenti, sedi e procedura. Il CNEL, avrebbe potuto infatti assicurare «l'accesso di cui si avvalgono, da un lato, i gruppi di interesse per influenzare le scelte delle istituzioni politiche e, dall'altro, le istituzioni delle organizzazioni sociali senza la mediazione dei partiti politici»¹⁷⁶. Nonostante la citata tendenza, nella prassi, del CNEL, occorre comunque notare che alcuni Statuti regionali hanno previsto organismi di consultazione piuttosto simili, il cui effettivo apporto forse dipenderà anche dal grado di permeabilità del legislatore regionale. Infatti, ad avviso di chi scrive, il carente contributo assicurato dal CNEL, almeno rispetto alle aspettative costituenti, oltre a potersi ascrivere alla responsabilità dello stesso organo, andrebbe inquadrato nel contesto di una rimarchevole chiusura del legislatore ad apporti diversi dal proprio. Il Parlamento, in particolare, sembrerebbe percepire la proposta di organismi costituzionali come il CNEL, al pari delle iniziative di origine popolare, come una sorta di *diminutio* della propria autonomia politica e, in particolare, del proprio potere di iniziativa legislativa.

1.5. L'istruttoria legislativa.

Oltre agli istituti riguardati, le leggi ordinarie, i regolamenti parlamentari, i decreti e le circolari ministeriali hanno tutti a vario modo previsto forme di ascolto e di collegamento tra società organizzata e decisore pubblico. Si tratta di una serie di istituti che intervengono sul procedimento legislativo nella sua fase istruttoria e sono, in particolare, le inchieste

¹⁷⁶ S. EHRLICH, *Potere e gruppi di pressione*, Editori riuniti, 1974, p. 303.

parlamentari e le indagini conoscitive¹⁷⁷, le udienze legislative, le audizioni e le altre procedure di informazione¹⁷⁸. In tema di audizioni, gli articoli 144 r.C. e 48 r.S. stabiliscono che ogni Commissione possa procedere all'audizione di rappresentanti del Governo, di enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria e di altre persone esperte nella materia in esame proprio con l'obiettivo di acquisire studi, informazioni e dati utili alla decisione politica. Al termine delle singole audizioni, i soggetti intervenuti depositano delle memorie in cui sono indicate in modo circostanziato le informazioni illustrate nel corso dell'intervento in sede parlamentare e le singole proposte sui cui si chiede una riflessione del legislatore.

1.6. Le udienze legislative.

Quanto alle udienze legislative – le quali, a differenza delle audizioni, sono piuttosto informali e si inseriscono nella fase istruttoria del procedimento legislativo – occorre ricordare che esse rappresentano una sede certamente privilegiata, almeno sotto il profilo formale, per l'intervento dei gruppi di pressione o comunque dei soggetti privati interessati dal provvedimento in esame. Le udienze legislative, infatti, sono finalizzate ad «acquisire, in tempi molto brevi, elementi di conoscenza sulla materia in esame e avere un quadro più o meno definito dei livelli di consenso o dissenso delle forze sociali interessate all'iniziativa legislativa»¹⁷⁹. Una tappa importante nella definizione del rapporto tra decisore pubblico e società organizzata si è avuta con la riforma della procedura istruttoria, dapprima della Camera dei Deputati e, successivamente, del Senato della Repubblica. Tale riforma ha indotto le Camere ad assumere preventivamente le informazioni utili alle proprie

¹⁷⁷ Critico relativamente all'effettiva utilità di tali strumenti, E. DE MARCO, *La "Negoziazione legislativa"*, cit., p. 141, laddove l'A. sostiene che nell'esperienza repubblicana, «le indagini conoscitive effettuate non portavano alla formulazione di proposte o disegni legislativi né riuscivano comunque ad incidere sulla futura legislazione. Scarsi anche i risultati concreti delle sia pure numerose inchieste parlamentari».

¹⁷⁸ P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Esi, 2007, p. 85 e ss.; A. D'ALOIA, *Considerazioni sull'attività informativa delle commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Il Mulino, 1994, p. 50 e ss.; sul ruolo del Parlamento nel procedimento, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981.

¹⁷⁹ M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, 1997, p. 35.

valutazioni, in particolar modo quanto all’impatto economico e sociale dei provvedimenti in corso di esame parlamentare.

Il ricorso alle udienze pubbliche delle Commissioni parlamentari (le *hearings*), in Italia come in altri ordinamenti, e in particolare negli USA, ha rappresentato una delle principali modalità di accesso alla sede parlamentare¹⁸⁰. Con la riforma dei Regolamenti parlamentari nel 1971 sono state introdotte anche in Italia. Benché in Italia – a differenza, per esempio, degli USA – siano state introdotte con finalità prettamente conoscitive, le *hearings* rappresentano comunque una sede importante, e forse destinata ad essere maggiormente frequentata, per lo scambio di informazioni sia politiche che tecniche. Infatti, se si guarda all’esperienza degli USA, le *hearings* sono anzitutto canali di trasmissione di informazioni tecniche e politiche da parte delle associazioni e delle categorie interessate verso i parlamentari. Contestualmente, esse rappresentano luoghi di propaganda per così dire “istituzionale”, in ragione della sede in cui avviene l’intervento delle associazioni. Negli USA, l’utilizzo delle *hearings* a fini pubblicitari o propagandistici assume una rimarchevole risonanza quando nelle udienze sono ammessi il pubblico, la stampa e la televisione (benché in questi casi non siano così attendibili le testimonianze presentate in Commissione). Un aspetto da non sottovalutare è legato alla “parità delle armi” di cui le parti godono nell’ambito dei lavori della Commissione: il rispetto democratico delle regole consente infatti sia un accesso a parità di condizioni alle sede istituzionale ai diversi gruppi interessai, sia la possibilità di un’illustrazione delle diverse istanze (private, anche in concorrenza tra esse, e pubbliche)¹⁸¹.

Con riferimento al funzionamento delle udienze legislative in Italia, sono state avanzate molteplici considerazioni da parte della dottrina, e in particolare alcune preoccupazioni di natura istituzionale di cui vale la pena di

¹⁸⁰ Negli USA, per esempio, i gruppi di pressione intervengono alle *hearings* delle Commissioni parlamentari per illustrare le attività dell’organizzazione rappresentata e in questo modo promuovere o difendere specifici interessi, dando altresì visibilità alle organizzazioni di appartenenza.

¹⁸¹ Si noti bene che l’*accesso* al decisore pubblico a parità di condizioni tra soggetti portatori di interessi e la loro effettiva possibilità di *influenza*, e dunque di illustrazione e spiegazione persuasiva delle proprie ragioni, nel rispetto delle regole del gioco democratico, rappresentano, come si vedrà, alcuni tra i principali temi a fondamento dell’opportunità di una regolamentazione giuridica del tema.

tenere conto anche in questa sede. Una prima perplessità è legata al fatto che un esercizio dell'attività di *lobbying* nell'ambito delle udienze legislative possa favorire «la instaurazione, di fatto, di una sorta di regime assembleare»¹⁸², certamente disfunzionale in ragione della non sempre forte capacità di controllo del Governo sulla maggioranza parlamentare. Una seconda preoccupazione, è legata al pericolo di un rafforzamento delle Commissioni, che andrebbe a discapito della unitarietà della programmazione dei lavori parlamentari. A riguardo, è stato comunque notato che nelle dinamiche più recenti della legislazione, viste in particolare la crescente settorializzazione della normativa e la specializzazione del lavoro delle Commissioni, il fenomeno del rafforzamento delle Commissioni non può che essere fisiologico. Dato che si comprende ancor meglio se si tengono in considerazione le concrete difficoltà delle procedure parlamentari in Aula e le conseguenti lungaggini.

A bilanciamento di tale graduale rafforzamento delle Commissioni, si potrebbero forse stabilire più incisivi poteri di direzione e coordinamento in capo ai Presidenti delle Camere (e/o della Conferenza dei presidenti). Una terza preoccupazione è legata alle possibili conseguenze più nefaste, in termini di parcellizzazione e settorializzazione in opposizione al principio dell'interesse generale, per il prodotto legislativo di quelle Commissioni in cui le *lobby* abbiano operato in assenza di un effettivo controllo dei lavori. Una quarta perplessità, infine, è costituita dai criteri – di rappresentatività, importanza, competenza – utilizzati «per discriminare tra le varie associazioni e i numerosi gruppi che pretendono l'invito e ambiscono all'*exposure* di una udienza ufficiale in Commissione parlamentare»¹⁸³.

Le prime circolari del Presidente della Camera sull'apertura dell'istruttoria legislativa alla società civile risalgono al 1997. Tali circolari, com'è stato ricordato, tendevano a riprodurre regole e principi sulla qualità

¹⁸² V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 203.

¹⁸³ Così, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 409; in tutti questi casi, com'è stato notato dall'A., a p. 410, rilevano «gli elementi di permeabilità, in special modo quando la scelta è determinata più dalla affiliazione politica dell'associazione che dalla sua rappresentatività, più dalla collocazione strategica nella materia in argomento che dall'importanza del suo apporto specifico, più dalla promozione pubblicitaria che dalla rilevanza degli interessi rappresentati».

della normazione contenute nella circolare del 19 febbraio 1986¹⁸⁴. Esse sono state introdotte nella regolamentazione parlamentari con la riforma dell'articolo 79 del Regolamento¹⁸⁵. Prima della riforma, vi era una generalizzata chiusura del legislatore a qualsivoglia dialogo con la società civile. Non a caso, autorevoli conoscitori della regola e della prassi parlamentare hanno sostenuto che sino a questi primi tentativi di apertura dell'istruttoria legislativa, il suo contenuto era prevalentemente «oscurato rispetto alla definizione dei passaggi che portano al “confezionamento” del testo»¹⁸⁶.

1.7. Le pressioni nel procedimento di esame del disegno di legge.

Il procedimento di esame di un disegno di legge in Commissione, come stabilito dall'articolo 79, comma 2, r.C.¹⁸⁷, segue uno schema che si articola in tre fasi: l'esame preliminare; la formulazione del testo in articoli; la deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea¹⁸⁸. La

¹⁸⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 193.

¹⁸⁵ C. DECARO, F. COCCO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica di testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1, 1998, p. 333 e ss.; N. LUPO, *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, in *Gazzetta giuridica*, 20, 1997, p. 6 e ss.

¹⁸⁶ Così, per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 320.

¹⁸⁷ Così recita l'articolo 79 del Regolamento della Camera come modificato con la riforma del 1997 «1. Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale. Per ciascun procedimento, l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione determina i modi della sua organizzazione, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie; stabilisce altresì, di norma dopo la scelta del testo base, i termini per la presentazione e le modalità per l'esame degli emendamenti. Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea. 2. Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea. 3. La discussione in sede referente è introdotta dal presidente della Commissione o da un relatore da lui incaricato, che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari per i fini indicati ai commi 4 e 11».

¹⁸⁸ Quando «l'intervento nella fase di preparazione e redazione di un provvedimento legislativo [non ha esito positivo] la lobby dovrà esercitare la sua influenza nel corso dell'iter parlamentare del progetto di legge [...] se il processo legislativo contempla il passaggio del provvedimento in aula, la permeabilità dell'istituzione si manifesta in [...] evidenti forme», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., pp. 410-411.

prima di queste fasi – quella preliminare – contempla l’acquisizione dei necessari elementi informativi, e realizza, dunque, una potenziale apertura verso l’esterno. Infatti, nell’ambito di questa prima fase, l’articolo 79 r.C. stabilisce che la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare qualità ed efficacia delle disposizioni del testo. In questo senso, la Commissione opera una valutazione in merito alla necessità dell’intervento legislativo, oppure all’opportunità o meno di fare ricorso alla legge per il perseguimento degli obiettivi politico-legislativi, oppure, in ultima analisi, valutare la possibilità di utilizzare fonti differenti; inoltre, deve considerare la conformità e il rispetto della disciplina proposta con il quadro costituzionale interno, con quello sovranazionale e con il riparto di competenze regionali e locali delineato in particolare a seguito della riforma del titolo V della Costituzione; e ancora, deve stabilire gli obiettivi politici dell’intervento normativo e la congruità dei mezzi individuati ai fini del loro raggiungimento. È compito della Commissione inoltre quello di valutare l’adeguatezza dei termini previsti per l’attuazione della disciplina, gli oneri per le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese; il carattere chiaro e non equivoco del significato delle definizioni contenute nelle disposizioni, nonché la opportuna organizzazione della materia in articoli e commi. In buona sostanza, tale sistema di previsioni tende a condurre la Commissione ad una stringente verifica dell’impatto della propria attività rispetto ai cittadini, e dunque all’acquisizione delle informazioni da parte degli stessi mediante gli strumenti conoscitivi tipici (le udienze legislative, i pareri, il CNEL, la Corte dei Conti, le Autorità indipendenti, le altre Commissioni parlamentari) relativamente alla materia sottoposta all’esame della Commissione¹⁸⁹. La preoccupazione del legislatore sembra quella di assicurare sul piano preventivo una verifica dell’impatto che assumerà la normativa in corso di esame nei confronti dei cittadini. Dunque, assume peculiare rilievo «la proiezione dell’enunciato normativo nella realtà concreta, in modo da provare ad individuare preventivamente, con la maggiore attendibilità possibile, le

¹⁸⁹ V. DI PORTO, *L’analisi d’impatto nell’istruttoria legislativa*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione e l’analisi tecnico-normativa del governo*, Giuffrè, 2003, p. 81 e ss.

implicazioni, sul piano sociale, amministrativo, giuridico ed economico, che i processi attuativi della norma giuridica comportano, così da assicurare alla decisione legislativa una maggiore possibilità di perseguire le finalità ad essa sottese»¹⁹⁰.

Gli articoli 79 r.C. e 43, comma 2, r.S.¹⁹¹ introducono un'ulteriore sede di ascolto e di condivisione degli interessi che si realizza nel "comitato ristretto". Si tratta di una sede che la medesima Commissione parlamentare può istituire con l'obiettivo di procedere, dapprima all'acquisizione delle informazioni necessarie da parte delle minoranze – e, pertanto, secondo un metodo di consultazione di tipo proporzionale –, e successivamente al completamento dell'istruttoria e alla redazione dell'articolato definitivo. Questo dei comitati ristretti è uno strumento che, se da una parte realizza una reale sede di ascolto e di raccordo degli interessi indirizzata ad una redazione efficace del provvedimento, dall'altra si espone a non poche critiche in ordine all'assenza di un regime di trasparenza del funzionamento interno ai comitati. In queste sedi, esperti, soggetti privati, lobbisti trovano certamente ascolto, e questo realizzerebbe sul piano teorico un fatto positivo, ma a quali condizioni si determina questo accesso, e soprattutto in un clima piuttosto opaco dal punto di vista della pubblicità dei lavori. L'acquisizione delle conoscenze – aspetto regolato in modo adeguato nel procedimento legislativo dei principali ordinamenti democratici – in questo caso «viene perseguito attraverso audizioni informali che (senza alcun limite soggettivo, al di là di quello costituito dalla personale disponibilità dei soggetti auditi) si svolgono in sede appunto informale»¹⁹². Vale la pena ricordare che tali sedi informali presso il

¹⁹⁰ P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., p. 82.

¹⁹¹ Così recita l'articolo 43 del Regolamento del Senato come modificato dal Senato il 17 novembre 1988 e il 6 febbraio 2003. *Procedura delle Commissioni in sede referente*. «1. Nell'esame dei disegni di legge assegnati in sede referente alle Commissioni, dopo la eventuale esposizione preliminare di cui al comma 2 dell'articolo 41, si svolge una discussione generale di carattere sommario. 2. Alla discussione dei singoli articoli si procede quando siano stati presentati emendamenti. In tal caso la Commissione può nominare un Comitato, composto in modo da garantire la partecipazione della minoranza, al quale affidare la redazione definitiva del testo del disegno di legge. 3. In Commissione non possono essere decise questioni pregiudiziali o sospensive. Ove siano avanzate e la Commissione sia ad esse favorevole, sono sottoposte, con relazione, all'Assemblea. È ammesso il semplice rinvio della discussione, purché non superi il termine entro il quale la Commissione deve riferire al Senato».

¹⁹² Così, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 159.

Senato sono gli Uffici di presidenza integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari; presso la Camera sono le Commissioni a riunirsi in modo informale nel plenum dei proprio componenti, e dunque senza alcun regime di pubblicità o di resocontotazione. L'opacità sembrerebbe, in buona sostanza, la vera cifra caratterizzante tali contesti e procedure, che peraltro trovano una seppur minima disciplina nel Regolamento della Camera, ma non anche in quello del Senato. In questa sede, infatti, l'istruttoria obbedisce (o meglio dovrebbe obbedire) ad una serie di parametri indicati nella Circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 abitualmente disattesi, e introdotti con l'obiettivo di alterare sul piano interno del funzionamento parlamentare la stessa «simmetria del procedimento legislativo»¹⁹³.

L'istruttoria legislativa rappresenta dunque uno dei punti nevralgici ai fini della presente riflessione, poiché nell'ambito delle sue fasi si realizza un dialogo tra parti pubbliche e private. Benché nei modi opachi individuati e secondo le criticità anticipate, la fase dell'istruttoria legislativa in effetti rappresenta «un importante momento di confronto istituzionalizzato tra il decisore pubblico e portatori di interessi diversi: un incontro fondamentale per le lobby per rappresentare le proprie esigenze, a più ancora per i decisori perché, chiamati a introdurre nuove norme nell'ordinamento giuridico, solo attraverso il confronto con interessi "altrui", spesso a contenuto altamente tecnico, essi possono legiferare consapevolmente e nel migliore dei modi»¹⁹⁴. I progetti di legge di iniziativa parlamentare spesso sono predisposti dagli uffici studi dei partiti o dei gruppi parlamentari, ovvero da studi specializzati, fatti di esperti o di lobbisti. Spesso, infatti, le organizzazioni lobbistiche interessate si dotano di staff di esperti di tecnica parlamentare in grado di predisporre disegni di legge o emendamenti utili per la presentazione di proposte in sede parlamentare. Anche questa fase di predisposizione non gode di una particolare regolamentazione, e pertanto è rimessa alla prassi operativa.

¹⁹³ Sui tratti peculiari e *asimmetrici* del procedimento legislativo in materia, N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla n. 50 del 1999*, Giuffrè, 2000, p. 192; R. DICKMANN, *L'Istruttoria legislativa nelle commissioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2000, p. 209.

¹⁹⁴ Così, sulle caratteristiche dell'istruttoria legislativa, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 339.

Un'ulteriore modalità utilizzata per condizionare la decisione politica è quella che si realizza tecnicamente nella fase di predisposizione degli atti normativi attraverso l'intervento di consulenti o esperti. Secondo Francesco Coccozza, le consulenze assolvono ad una «correzione dei limiti della rappresentanza politica [...] è proprio vero che la nostra è l'epoca del negoziato e che, nel moderno Stato pluriclasse, i pubblici poteri tendono ad una direzione della cosa pubblica non più fondata, come per il passato, su una generica "opinione pubblica" e su un "consenso" misurato solo con i parametri indiretti della rappresentanza politica»¹⁹⁵.

La negoziazione del prodotto legislativo si realizza, allora, attraverso l'attività di governo piuttosto che l'iniziativa "popolare": l'esecutivo, infatti, sigla veri e propri protocolli d'intesa con quelle "grandi organizzazioni" che agiscono «come enti quasi sovrani, come grandi potentati, che hanno fra loro rapporti destinati a concludersi con accordi molto più simili a tratti internazionali, sottoposti a clausola *rebus sic stantibus* che non a una legge, che deve essere ubbidita senza condizioni»¹⁹⁶.

2. Il diritto costituzionale di negoziare nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tali disposizioni costituzionali sembrano definire l'aspirazione verso un tipo di regolamentazione che tenga conto di entrambi gli schemi indicati, ovvero sia quello dell'accesso dei portatori di interesse alla rappresentanza politica, sia quello della loro partecipazione al procedimento legislativo. Da tale assetto di regole costituzionale, inoltre, sembrerebbe potersi desumere la consapevolezza del legislatore costituente di assicurare la necessaria trasparenza nel rapporto tra i poteri e nella gestione del potere legittimo da parte dei pubblici decisori.

Tale ragionamento sembra aver trovato ascolto anche nella ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in occasione di

¹⁹⁵ F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Giuffrè, 1998, p. 131.

¹⁹⁶ N. BOBBIO, *La crisi della democrazia e la lezione dei classici*, in N. BOBBIO, G. PONTANA, S. VECA (a cura di), *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Editori riuniti, 1984, p. 25.

alcune questioni di legittimità innanzi ad essa sottoposte e rinvenibili in almeno due significative sentenze¹⁹⁷.

La Corte costituzionale è stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale dell'articolo 503 del vecchio codice penale che proibiva lo sciopero politico in quanto finalizzato all'esercizio di una pressione di carattere politico sugli organi costituzionali¹⁹⁸. Con riguardo al caso in esame, la Corte costituzionale ha espresso con chiarezza che «ammettere che lo sciopero possa avere il fine di richiedere l'emanazione di atti politici non significa affatto incidere sulle competenze costituzionali rendendo partecipi i sindacati, né significa dare ai lavoratori una posizione privilegiata rispetto agli altri cittadini. Significa soltanto ribadire quanto dalla Costituzione già risulta: esser cioè lo sciopero un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione»¹⁹⁹. La Corte in buona sostanza sembrerebbe affermare che

¹⁹⁷ Si tratta delle sentenze della Corte costituzionale n. 1 e n. 290 del 1974.

¹⁹⁸ Art. 503 del codice penale *Serrata e sciopero per fini non contrattuali*. «Il datore di lavoro o i lavoratori, che per fine politico [c.p. 8] commettono, rispettivamente, alcuno dei fatti preveduti dall'articolo precedente (1), sono puniti con la reclusione fino a un anno e con la multa non inferiore a euro 1.032 (2), se si tratta d'un datore di lavoro, ovvero con la reclusione fino a sei mesi e con la multa fino a euro 103 se si tratta di lavoratori [c.p. 510, 511, 512, 635, n. 2] (3). Si badi che: il riferimento all'art. 502 deve ritenersi non più operante in quanto la Corte costituzionale, con sentenza 28 aprile-4 maggio 1960, n. 29 (Gazz. Uff. 7 maggio 1960, n. 112), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 502, co. 1, primo c.p., in riferimento agli artt. 34 e 40 della Costituzione, e, in applicazione dell'art. 27, L. 11 marzo 1953, n. 87, ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale del secondo comma dello stesso art. 502 c.p. Per quanto ci riguarda qui segnalare, la Corte costituzionale, con sentenza 19-27 dicembre 1974, n. 290 (Gazz. Uff. 3 gennaio 1975, n. 3), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 503 c.p., nella parte in cui punisce anche lo sciopero politico che non sia diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare.

¹⁹⁹ Corte Cost., sent. n. 290 del 1974, punto n. 4 del considerato in diritto, cui segue un'ulteriore precisazione, al punto successivo, della Corte: «È opportuno chiarire che non vengono qui in considerazione quelle possibili lesioni a beni costituzionalmente protetti che possano derivare dallo sciopero né la corrispondente esigenza di prevenirle e punirle. La necessità di una scrupolosa osservanza della libertà di lavoro di chi non aderisca allo sciopero; di non compromettere servizi pubblici o funzioni essenziali aventi carattere di preminente interesse generale costituzionalmente protetto; della rigorosa astensione da ogni violenza e così via, pone problemi che attengono non già allo scopo dello sciopero, contrattuale o politico che sia, ma allo sciopero come tale: problemi che o sono già adeguatamente risolti dalle norme vigenti ovvero vanno affrontati dal legislatore nell'esercizio del potere che lo stesso art. 40 Cost. gli conferisce». In tema di sciopero, si v. S. P. PANUNZIO, *Lo sciopero politico tra Costituzione e Corte costituzionale*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Giuffrè, 1997, p. 925 e ss.; M. LUCIANI, *Diritto di sciopero, forma di stato e forma di governo*, in T. E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di*

l'attività di pressione sugli organi costituzionali può ritenersi del tutto legittima, purché essa non miri ad ostacolare o impedire il libero esercizio di poteri e diritti attraverso i quali trova piena espressione la sovranità del popolo²⁰⁰. Il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale si rafforza in considerazione della rottura politico-costituzionale rappresentata dalla Costituzione repubblicana in opposizione alla negazione della libertà del singolo conosciuta nella forma di stato precedente. Come richiamato dalla Corte nella medesima sentenza, «rovesciando i principi di quella logica, [la Costituzione] ha dato ampio spazio alla libertà dei singoli e dei gruppi, riconoscendola e tutelandola con i soli limiti che risultano strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrano a caratterizzare il nuovo assetto democratico della società. Tali sentenze hanno dunque chiarito che l'attività di influenza esercitata da soggetti diversi da quelli detentori della rappresentanza istituzionale, e dunque provenienti in primo luogo dalla società organizzata, è del tutto legittima e, ragionando in modo estensivo, forse persino auspicabile al fine di integrare e completare il concetto stesso di rappresentanza politica. Com'è stato sostenuto, le citate sentenze sembrano affermare «il fondamento costituzionale del lobbying e la liceità della stessa azione posta in essere da portatori di interessi particolari al fine di tutelare interessi propri o altrui, orientando la decisione politica. Al tempo stesso esse pongono la necessità di introdurre una regolamentazione che renda effettivo l'esercizio di questo diritto costituzionale»²⁰¹.

Nello stesso senso, può essere considerata la sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2004 riguardante lo Statuto regionale dell'Emilia Romagna. La questione sottoposta alla Corte costituzionale in questo caso riguardava gli articoli 17 e 19 della delibera statutaria regionale riguardanti, tra l'altro, l'istruttoria pubblica e la consultazione dei soggetti interessati nel

sciopero e assetto costituzionale, Milano, Giuffrè, 2010, p. 11 e ss.; L. MENGONI, *Lo sciopero*, in *L'organizzazione professionale*, Atti della XXIV Settimana sociale dei cattolici italiani, Roma, 1951, p. 264

²⁰⁰ Sul concetto di sovranità popolare, cfr. G. AMATO, *Nuova tendenza sulla formazione degli atti governativi d'indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1970, p. 92 e ss.

²⁰¹ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., pp. 322-323.

procedimento legislativo²⁰². Ancora in questa circostanza, infatti, la Corte si esprime in modo molto chiaro, specificando che «la previsione che “nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l’adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica” rappresenta l’inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee»; a ciò, aggiunge che tale istituto non è certo finalizzato «ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l’attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mira a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»²⁰³. Inoltre, con riferimento alle censure di illegittima costituzionale riguardanti la disposizione dello Statuto relativa alla consultazione da parte degli organi consiliari di soggetti associativi anche di natura privata, la Corte costituzionale specifica che «la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari». E, se non bastasse, ammettendo come data l’attività di influenza svolta da portatori di interessi privati nei confronti dei decisori pubblici, la Corte è giunta a ritenere che il loro coinvolgimento nei processi decisionali può considerarsi come un elemento di arricchimento del procedimento stesso di dati, informazioni e apporti altrimenti non acquisibili. In relazione a tale ruolo per così dire *sussidiario*, la Corte ha chiarito che «il riconoscimento dell’autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non

²⁰² Cfr. sul punto le considerazioni svolte nel Capitolo IV di questo lavoro in cui, tra l’altro, si considerano specificamente le disposizioni relative al caso dell’Emilia Romagna.

²⁰³ Corte Cost., sent. n. 379 del 2004, punto n. 5 del considerato in diritto; nell’ambito del medesimo punto, la Corte costituzionale specifica, inoltre, che «D’altra parte, a riprova della preminenza dell’interesse pubblico all’efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative, il quarto comma dello stesso art. 17 impugnato affida alla legge regionale la regolamentazione delle “modalità di attuazione dell’istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell’intero procedimento”. Né, tanto meno, è condivisibile l’opinione che il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi possa essere contraddetto dal riconoscimento di alcune limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali od economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti».

viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti tra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile»²⁰⁴.

Se nelle citate sentenze la Corte costituzionale si è espressa chiaramente nel senso di fornire una protezione costituzionale al diritto di partecipare (nelle forme, da parte del legislatore, della consultazione dei soggetti interessati e, dall'altra, della pressione di questi ultimi nei confronti del pubblico decisore), nei casi che seguono la Corte ha richiamato specificamente la natura di alcuni accordi intercorsi. Con riguardo alle negoziazioni legislative intercorse tra legislatore e parti sociali, soprattutto nei settori economici, sanitari e previdenziali la Corte costituzionale si è espressa con la sentenza 6-7 febbraio 1985, n. 34²⁰⁵. In quella circostanza, la Corte fu chiamata ad esprimersi sulla questione di legittimità costituzionale riguardante «“il taglio” dei punti di contingenza operati dal D.L. 17 aprile 1984, n. 70, convertito in legge 12 giugno 1984, n. 219»²⁰⁶. Al di là dei singoli profili di legittimità suggeriti dalla questione, è interessante in questa sede spostare l'attenzione specificamente su alcune espressioni utilizzate dalla Corte in cui emerge con chiarezza la consapevolezza della stessa in merito alle caratteristiche negoziali della legislazione sottoposta alla sua attenzione. Infatti, nella citata sentenza, la Corte afferma che «gli accordi stessi rappresentano il frutto dichiarato di trattative triangolari che vedono ufficialmente partecipe il Governo, non solo nella veste di semplice mediatore [...] ma quale soggetto che assume a sua volta una serie di impegni politici, spesso assai precisi e rilevanti [...]». La Corte pertanto, nel richiamare

²⁰⁴ Corte Cost., sent. n. 379 del 2004, punto n. 6 del considerato in diritto; nell'ambito del medesimo punto, la Corte costituzionale aggiunge, inoltre, che la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un “protocollo di consultazione” potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali.

²⁰⁵ Corte Cost., sent. 6-7 febbraio 1985, n. 34, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, n. 2, p. 104 e ss.

²⁰⁶ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, cit., p. 941; sul medesimo tema, dal punto di vista del diritto del lavoro, M. TIRABOSCHI, *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro*, in I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali*, p. 283.

“accordi” e “trattative triangolari”, prende atto del fenomeno negoziale e sembra porsi nei suoi confronti in modo certamente non ostile. Da una parte, essa dichiara compatibile il “sistema di contrattazione” con il quadro costituzionale; dall’altra, esprime un certo scetticismo in merito alla possibilità di ricondurre le negoziazioni dentro il quadro giuridico rinvenibile nell’articolo 39 della Costituzione riguardante il sindacato, pur confermando, ancora in questo caso, l’opportunità dell’ “accordo” come soluzione di possibile tra legislatore e parti sociali. Come la Corte ha dichiarato: «le organizzazioni sindacali non sono in tal campo separate dagli organi statali di governo, bensì cooperanti con essi [per cui] gli interessi pubblici ed i fini sociali coinvolti da tali trattative debbono poter venire perseguiti e soddisfatti dalla legge, quand’anche l’accordo fra il Governo e le parti sociali non sia raggiungibile»²⁰⁷.

3. Il *lobbying* parlamentare in Italia: quando la prassi sopravvive all’assenza di una regolamentazione.

Come abbiamo avuto modo sin qui di osservare, il quadro costituzionale italiano, nel contesto di un assetto di democrazia pluralista, è ispirato ai principi della partecipazione sociale e politica. Allo stesso tempo, tuttavia, abbiamo dovuto constatare che il *modello partecipativo formale* risente sul piano *sostanziale* di limiti evidentissimi, tali da depotenziarne anche la portata istituzionale. In questo senso, è stato sostenuto senza mezzi termini che, ancor oggi, «il Parlamento italiano non dispone di strumenti specifici per cogliere le esigenze che si esprimano nella società né ha canali propri (ed esclusivi) attraverso i quali acquistare le informazioni necessarie alla preparazione delle

²⁰⁷ Per una riflessione su questa sentenza, si v. P. ALLEVA, G. GIUGNI, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 33, 1987, p. 1 e ss. Sull’esigenza, di cui si darà diffusamente conto, di disciplinare il *lobbying* parlamentare, V. DI CIOLO, *Istituzionalizzare il lobbying parlamentare: assemblee e gruppi di pressione Parlamento*, 29 (1983), n. 9-10, p. 31-33; V. DI CIOLO, *Riflessioni interlocutorie sul lobbying parlamentare*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968-1969. - Vol. 2, p. 225-243; P. NIZZA, *Il lobbying*, in *Rassegna parlamentare*, 1-2, 1989, pp. 27 ss.; S. FEDELI, M.F. VIOLA, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l’Italia*, *Economia pubblica*, 30 (2000), n. 2, p. 33-55

decisioni tenendo conto degli interessi in gioco»²⁰⁸. In considerazione di ciò, e di quanto si dirà in relazione alle disfunzioni del modello partecipativo nella prassi parlamentare, il nostro tentativo di collocare il tema della legislazione negoziata nel contesto più ampio di una teoria generale della partecipazione nel sistema costituzionale italiano non è risultato un'operazione molto facile.

Il fenomeno negoziale nel nostro ordinamento assume infatti caratteristiche assai variegata, a tratti ambigue, rispetto alle quali né un'interpretazione estensiva del dato costituzionale, né una lettura problematica dei (comunque pochi) riferimenti legislativi e regolamentari sull'argomento possono fornire all'osservazione dello studioso un adeguato supporto teorico e ricostruttivo²⁰⁹. Tali limitazioni hanno pertanto suggerito di considerare non solo (o non tanto) i profili teorici del tema, quanto la prassi politica e l'articolazione delle procedure parlamentari, per comprendere le principali tendenze in atto nella negoziazione sul piano parlamentare. Seguendo questo tipo di approccio è stato dunque possibile studiare il funzionamento del sistema parlamentare italiano (anche) dal punto di vista dei gruppi di pressione, e pertanto considerando sul piano giuridico e politico-istituzionale il fenomeno del cd. *lobbying parlamentare*. In questa sede si tenterà di descriverne il *modello* e l'evoluzione conosciuta nella *prassi*.

A lungo in dottrina si è discusso della negoziazione legislativa che si realizza nell'ambito dell'attività politico-deliberativa delle Camere. Tale tipo di attività negoziale nella sede legislativa (il *lobbying parlamentare*, appunto), anche dal punto di vista concettuale, può essere facilmente rappresentata come «qualsiasi contatto diretto o indiretto che una persona o una organizzazione abbia con deputati o senatori per convincerli ad agire in un certo modo in ordine ad un determinato affare»²¹⁰. L'attività di *pressione* esercitata da soggetti o gruppi nei confronti di parlamentari può riguardare aspetti molteplici della funzione politica. Volendo qui darne sinteticamente conto, a

²⁰⁸ Così, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 407.

²⁰⁹ Sul punto, confronta la riflessione di F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 85, ove inquadra il fenomeno del *lobbying parlamentare* nel contesto di un'«alterazione» del sistema democratico di cui tuttavia esso può rappresentare un modello di «completamento».

²¹⁰ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 198.

titolo esemplificativo, si può considerare la pressione nella sede parlamentare come un tipo di attività volta nella gran parte dei casi a richiedere:

- a. la presentazione di un determinato disegno di legge;
- b. la presentazione di un determinato emendamento su provvedimenti legislativi (anche derivanti da proposte presentata da altri);
- c. il sostegno politico ad iniziative legislative popolari nell'ambito dell'attività pubblica dei deputati (come quella esercitata attraverso dichiarazioni, comunicati stampa, attività di promozione);
- d. il sostegno legislativo, dal punto di vista tecnico, affinché i deputati si mobilitano (ad esempio presso i presidenti delle Camere) affinché si intraprenda la fase istruttoria relativamente a determinate proposte di legge;
- e. l'assunzione di determinate posizioni nell'ambito dell'attività svolta dai parlamentari nella sede delle Commissioni o dei coordinamenti dei gruppi politici di appartenenza;
- f. l'impegno, sul piano strettamente politico, ad assumere determinate posizioni o strategie (ad esempio di tipo ostruzionistico o dilatorio nei confronti di provvedimenti in corso di esame la cui approvazione produrrebbe esiti opposti rispetto agli interessi del gruppo di pressione etc).

Dal punto di vista del tipo di interesse perseguito, in Italia il *lobbying* parlamentare è in prevalenza finalizzato al perseguimento di politiche economiche: è infatti possibile registrare le pressioni dei gruppi in particolare intorno alle grandi manovre finanziarie oppure in occasione dell'approvazione del bilancio dello Stato. Le attività, testé individuate, generalmente compiute dai gruppi nel procedimento parlamentare, possono derivare da modelli negoziali differenti: in alcuni casi, questi ultimi possono realizzarsi in forma del tutto occasionale (ad esempio nei limiti di un determinato dossier di interesse del gruppo di pressione); in altri, e sono la maggior parte, sono compiuti in modo sistematico da soggetti esperti, che operano in modo serio e

professionale²¹¹. I lobbisti sono infatti dei veri e propri professionisti: in Italia, come nelle principali democrazie europee e internazionali, l'attività di pressione è esercitata da esperti del settore, ovvero da persone specializzate nelle diverse competenze sviluppate nell'attività di *lobbying*²¹². Non a caso, negli ordinamenti in cui il fenomeno ha ricevuto una specifica regolamentazione, come la Gran Bretagna, l'attività dei gruppi di pressione viene riconosciuta nell'ambito del *Legislative Process*. Nei Paesi anglosassoni (il cui tessuto sociale è tradizionalmente differente rispetto a quello italiano e mediato in modo sicuramente meno ingombrante dalla figura del partito politico) l'attività dei gruppi di pressione in Parlamento assume pubblicamente, e senza alcuna opacità, i contorni della partecipazione democratica alla vita politica. In buona sostanza, tale fenomeno acquista un rilievo positivo anche presso la pubblica opinione. In questi casi, il *lobbying parlamentare* obbedisce ad una specifica regolamentazione, che ne assicura la dovuta trasparenza e pubblicità, così che l'attività di pressione viene percepita in modo differente, positivo, quale strumento di integrazione della rappresentanza politica, vero e proprio «arricchimento del sistema democratico». Il *lobbying* diviene elemento di utilità per una migliore qualità della valutazione legislativa da parte dei decisori, e quindi inseribile «idealmente nella forma di stato democratico-rappresentativa come un

²¹¹ I lobbisti, oltre a curare i rapporti con i parlamentari e i soggetti che operano nei centri decisionali, si dedicano ad una sistematica analisi dell'attività parlamentare, monitorando i provvedimenti di interesse, preparando disegni di legge alternativi o predisponendo emendamenti sostitutivi; si tratta di attività professionali, per le quali «vengono selezionati e fatti studiare, anche all'estero, alcuni tra i migliori laureati e giovani studiosi in discipline giuspubblicistiche», cfr. sul punto, F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 97. Utili indicazioni sull'attività professionale dei lobbisti sono rinvenibili in G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, II edizione, Roma 2009; P. ZANETTO, A. CATTANEO, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, Etas, 2007.

²¹² Guardando alla pratica – oltre ogni reale difficoltà di carattere definitorio e concettuale – anche in Italia il *lobbying* è realizzato generalmente in modo professionale, attraverso l'attività di studi e gruppi di lobbisti, ovvero di professionisti esperti delle tecniche comunicative, relazionali e, soprattutto, normativo-parlamentari. Benché appartenenti ad ambiti di applicazione differenti – come si vedrà più avanti – i tentativi di regolamentazione del *lobbying* in Italia hanno infatti per molto tempo associato (compiendo tecnicamente non poca confusione) aspetti comunque intrecciati nella pratica lobbistica, ovvero quella della relazione istituzionale e quella dell'attività di pressione.

positivo elemento di partecipazione»²¹³. Nonostante alcuni sforzi (come si vedrà, compiuti sia sul piano politico nazionale che su quello regionale) tale grado di consapevolezza nell'ordinamento italiano parrebbe ancora inesistente o comunque certamente insufficiente (stando alla persistente assenza di una legislazione sul tema e senza voler considerare i forti pregiudizi culturali ancora presenti su di esso). Certo, se si studia il modo con cui operano in Italia (certi) gruppi di pressione e (certi) compiacenti decisori pubblici con cui essi intrattengono rapporti, si potrebbero maturare non poche perplessità in ordine a questo tipo di fenomeno. In questi casi, esso potrebbe essere considerato piuttosto come «un rischio [e non come un'opportunità] per il corretto funzionamento del sistema democratico-rappresentativo [anche in considerazione dell'] influenza che possono avere alcuni potenti (ma comunque minoritari) gruppi economici e sociali, attraverso molteplici mezzi di pressione, di informazione, di contrattazione e talora di ricatto». Secondo alcuni, le degenerazioni di questo modello lobbistico sarebbero tali da imprimere nell'ordinamento istituzionale torsioni imprevedibili, anche di rilievo costituzionale, in grado di modificare, addirittura, la forma di stato da «repubblicana democratico-rappresentativa [in un sistema di tipo] oligarchico-elitario»²¹⁴. Tali tendenze non escluderebbero pertanto la possibilità che tali attività assumano caratteristiche di carattere degenerativo, e possano dunque alimentare prassi occulte e al limite della legalità. È questo uno dei motivi principali per cui occorrerebbe prender onestamente atto dell'esistenza del fenomeno e avviare una riflessione in sede legislativa affinché se ne disciplinino adeguatamente le modalità di esercizio. Infatti, non può certo sottacersi il rischio di un'attività che si sviluppa senza alcuna regola e trasparenza. Le pratiche negoziali, infatti, si rendono evidenti quando i soggetti sono palesi e assumono ruoli evidenti, ovvero riconoscibili: è il caso, per esempio, di imprenditori e sindacati, notoriamente rappresentativi di una

²¹³ F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 87, il quale, tra l'altro, spiega come sia utilizzabile l'apporto dei gruppi di pressione al fine di un collegamento più solido tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi, dicendo espressamente, a pag. 87, che «è dunque naturale ed auspicabile che il rapporto tra elettori ed eletti non si esaurisca al momento del voto, ma continui dopo l'investitura dei parlamentari anche attraverso forme professionali ed organizzate quali sono i Gruppi di pressione».

²¹⁴ F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 87.

determinata categoria di interessi, che siedono a tavoli di lavoro e partecipano a conferenze triangolari; ma non è il caso, ancora ad esempio, di quei gruppi di pressione che agiscono come *soggetti occulti* per interferire nei procedimenti decisionali²¹⁵. In questo secondo caso, non si fa riferimento a quei rappresentanti di interessi peculiari i quali sono riconoscibili, in qualche misura agiscono pubblicamente, perché hanno interesse «a dare la maggiore risonanza possibile alle loro iniziative per ottenere su di esse in consenso dell'opinione pubblica [quanto, piuttosto, si fa riferimento] alla multiforme attività di gruppi che possono operare a vari livelli, dalla società agli stessi apparati pubblici, spesso con connessioni e collegamenti reciproci»²¹⁶. In questi ultimi casi, non è escluso che tali gruppi possano cercare – agendo in rappresentanza di interessi esclusivamente privati più che di categoria – di insinuarsi in canali opachi, ricorrendo a rapporti di carattere personale stabiliti con singoli esponenti degli organi di decisione pubblica, e compiendo pratiche di corruzione penalmente rilevanti. La tendenza di gruppi o «gropuscoli che tendono ad agire sotto banco nell'intento frequente di privilegiare interessi del tutto particolari o privi di qualsiasi rilievo sociale» rappresenta senza dubbio uno degli aspetti su cui occorrerebbe riflettere a fondo per comprendere la portata del fenomeno della negoziazione nella prassi, e dunque l'opportunità di una specifica disciplina. Nel Parlamento italiano pertanto non esiste un *elenco ufficiale* dei soggetti che hanno accesso alle sedi istituzionali, e che dunque siano abilitati all'esercizio dell'attività di *lobbying*. Non è possibile pertanto monitorare il numero e l'identità dei soggetti che intrattengono rapporti stabili con le sedi parlamentari, nonché il tipo di interessi di cui essi sono portatori. Com'è evidenziato da quanti godono di osservatori privilegiati²¹⁷, tra i soggetti che più di frequente affollano le sedi parlamentari vi sono in primo luogo gli incaricati per le relazioni istituzionali delle

²¹⁵ Cfr. G. PASQUINO, *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in *Il Parlamento a cura di Luciano Violante*, Torino, Einaudi, 2001, p. 659-682

²¹⁶ Così, E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 951.

²¹⁷ Si intende qui far riferimento in primo luogo alla figura di consiglieri e funzionari parlamentari e in secondo luogo a quella categoria di consulenti ed esperti ai quali è affidato il compito di supportare tecnicamente l'attività dei legislatori.

principali associazioni imprenditoriali e dei lavoratori, in particolare del settore delle telecomunicazioni, nonché i rappresentanti delle più importanti imprese pubbliche e private; in molti altri casi, vi sono i rappresentanti di enti pubblici economici e non economici che svolgono attività promozionali; ancora, vi sono i rappresentanti di associazioni e movimenti²¹⁸ della società civile (spesso interessati da determinati provvedimenti), nonché di comitati civici e gruppi di cittadini interessati al perseguimento di iniziative soprattutto di carattere sociale (rispetto alle quali si sono spesso attraverso progetti di legge di iniziativa popolare).

Una parte di coloro i quali hanno accesso alle sedi parlamentari per svolgere attività di *lobbying*, in realtà, non si presentano come tali, ovvero come lobbisti, ma vi accedono con una veste differente, quale quella di giornalisti, assistenti parlamentari ed ex parlamentari (nei confronti dei quali vige una sorta di “riguardo istituzionale”, per cui è loro consentito l’accesso alle sedi parlamentari, ad esclusione delle Aule). In sostanza, dunque, la pratica del *lobbying* parlamentare in Italia è imprevedibile e farraginoso, così com’è esercitata diffusamente ma in modo non controllabile. Essa è tale anche per «coloro che seguono, dall’interno o dall’esterno, i lavori delle Commissioni e dell’Assemblea»²¹⁹.

Infine, un aspetto curioso, ma sicuramente interessante a riguardo, riguarda la concessione agli estranei dei permessi di accesso permanente ai palazzi parlamentari da parte dei questori. Tali permessi sono disciplinati nei regolamenti dei Questori delle Camere, sono atti interni ma che nella sostanza hanno un’incidenza di rilievo ai fini dell’attività di pressione. Sarebbe per questo utile studiarne le caratteristiche ed assicurarne la pubblicità.

Tali derive appaiono facilmente scongiurabili ove si decidesse di mettere realmente mano ad una regolamentazione della materia. Se solo ce ne

²¹⁸ Per una riflessione sul ruolo dei movimenti e sul loro significato nel quadro costituzionale, si v. U. ALLEGRETTI, *Note sull’esperienza e il senso costituzionale dei “movimenti”*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 47 ss.

²¹⁹ Così, F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 93; l’A. specifica inoltre, a p. 96, che «sia a Roma che presso il collegio elettorale i rapporti tra i parlamentari e i rappresentanti dei Gruppi di interesse sono naturalmente regolati in modo sinallagmatico, costituendo l’appoggio delle varie organizzazioni [...] una base finanziaria e di consenso decisamente molto utile per i parlamentari».

fosse la piena consapevolezza e la volontà politica che da essa deriva, una congrua disciplina del *lobbying* non solo scongiurerebbe i rischi di una degenerazione del fenomeno, ma consentirebbe di connotarne il modello dei tratti tipici delle principali democrazie. In Italia, invece, ancor oggi si fatica ad individuare ed affrontare il problema del lobbying parlamentare, spesso nascondendosi dietro il velo dell'ignoranza. In verità, appare sinceramente difficile ritenere che ancor oggi il lobbying parlamentare rappresenti un fenomeno poco conosciuto. Al contrario, vista la diffusione della negoziazione nella prassi, è ragionevole ritenere che esso sia ben noto, in particolare ai diretti operatori parlamentari²²⁰. Il lobbying parlamentare dunque esiste e si realizza in particolare nel procedimento legislativo, che è il circuito senza dubbio privilegiato per l'attività di negoziazione. Che si sviluppi nella sede governativa o in quella parlamentare, l'incontro tra gruppi di pressione e pubblici decisori si verifica principalmente nell'ambito delle fasi preposte all'istruttoria, alla predisposizione tecnica, all'analisi e alla deliberazione dei provvedimenti legislativi. Pertanto, benché la sede governativa sia senza dubbio la sede negoziale per eccellenza (come si vedrà), quella parlamentare assolve comunque un ruolo significativo. Nell'ambito del procedimento legislativo parlamentare, sono in particolare le sedi conoscitive quelle in cui avviene l'incontro tra legislatore e soggetti portatori di interessi privati: in questo senso, le commissioni parlamentari sono la sede in cui si realizza il negoziato²²¹. Dunque in Italia i rapporti tra gruppi di interesse e decisore pubblico esistono e si alimentano reciprocamente. La richiamata esperienza è in grado di comprovarne non soltanto esistenza ed efficacia, ma anche

²²⁰ F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 91 [Mentre esistono] Paesi che hanno da tempo ammesso la rilevanza del fenomeno lobbistico e l'hanno regolamentato [...] in Italia si insiste incredibilmente a negare – anche a livello ufficiale – l'esistenza stessa del problema, fingendo di ignorare (ma, purtroppo, in alcuni casi ignorando davvero) che le *lobbies* più potenti manovrano ingenti ricchezze, occupano prestigiosi palazzi e impiegano centinaia (se non migliaia) di dipendenti»

²²¹ In particolare nell'ambito del procedimento di delegazione legislativa, è possibile rinvenire modelli negoziali di non poco rilievo: a riguardo, su tutti, si v., S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, n. 2/2007; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990; sul modello contrattuale tipico della sede consultiva nel procedimento di delegazione legislativa, sia consentito il rinvio a U. RONGA, *Le principali tendenze della delega legislativa nelle più recenti esperienze. Contributo all'analisi della XIV, XV e XVI legislatura*, in C. DE CESARE (a cura di), Aracne, Roma, 2011, p. 315 e ss.

modalità e sedi in cui essi operano. Quanto alle sedi decisionali, nella maggior parte dei casi i gruppi di pressione agiscono simultaneamente in più sedi decisionali, cercando di presidiare tutti i «centri di influenza»²²².

Quanto ai *soggetti* portatori, essi sono spesso gruppi organizzati, associazioni di categoria ma anche organismi o enti pubblici. Questi ultimi, essendo anche centri decisionali, possono operare a loro volta come autonomi gruppi di pressione, con il vantaggio di avere accesso alle informazioni in modo spesso diretto rispetto ai soggetti esterni al circuito del potere legittimo.

Quanto alle *tecniche* utilizzate, esse sono sostanzialmente condizionate in primo luogo dalla concreta situazione politica e sociale in cui si trovano ad operare, e in secondo luogo dalla struttura organizzativa, ovvero da assetti istituzionali e procedure legislative entro cui possono esercitare la propria influenza.

In Italia, l'attività di influenza, diretta e indiretta, dei gruppi di pressione nei confronti dei parlamentari è stata possibile anche in ragione della complessità dell'*iter* legislativo che rende «più fruttuosa la pressione dei gruppi che vogliono conservare l'assetto esistente, o comunque ritardare il più possibile le innovazioni proposte e sostenute dai gruppi progressisti»²²³. Tuttavia, l'osservazione della prassi parlamentare consente di delineare tendenze non molto soddisfacenti quanto all'effettiva capacità degli strumenti a disposizione di incidere nel processo legislativo. Per queste ragioni, occorre fare emergere gli interessi che in modo sotterraneo comunque continuano a premere sul meccanismo pubblico. In qualche modo, occorrerebbe ricordare quanto ci insegnano gli inglesi in relazione alle verità del procedimento legislativo: essi infatti sostengono che ciò che appare pubblicamente nel procedimento legislativo è in realtà soltanto «un decimo di quello che realmente accade e corrisponde alla punta dell'iceberg rispetto a quello che sta sotto e non si vede».

²²² E. DE MARCO, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990, pp. 181-245.

²²³ V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 189.

CAPITOLO III

IL COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DEL GOVERNO: TEORIA E PRASSI NEL MODELLO NEGOZIALE PER ECCELLENZA

SOMMARIO: 1. Il Governo *dominus* della legislazione – 1.1. Dati e tendenze nella produzione legislativa della XVI legislatura – 1.2. Analisi dei grafici – 2. Il complesso coordinamento normativo del Governo: studiare la prassi endogovernativa per capire la negoziazione, le trasformazioni della funzione legislativa e le dinamiche della forma di governo – 3. Organizzazione, ruolo (e permeabilità) della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella predisposizione e definizione dei provvedimenti governativi: soggetti, fasi e modelli negoziali – 3.1. La fase della presentazione – 3.2. La fase dell'istruttoria – 3.3. La fase della diramazione – 4. Al cuore della negoziazione: la Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (Il "Preconsiglio dei Ministri") – 4.1. L'iscrizione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri: traguardo o (ri)partenza di un (infinito) negoziato

1. Il Governo *dominus* della legislazione.

Com'è noto, la funzione legislativa in Italia si è spostata in modo sempre più marcato sull'asse del Governo. Si tratta di una tendenza in atto nella forma di governo italiana oramai da decenni, sulla quale la dottrina costituzionalistica si è ampiamente espressa²²⁴.

Al netto delle numerose e contrastanti valutazioni che sono state compiute sull'argomento, ai nostri fini interessa più che altro considerare il dato della produzione legislativa in Italia. Esso è infatti in grado di dimostrare specificamente quanto l'esercizio della funzione legislativa sia ricaduto sotto la signoria dell'Esecutivo e dunque comprendere, come si intende qui dimostrare, le motivazioni per cui è possibile sostenere che è nel Governo che si realizza il modello negoziale per eccellenza. Se infatti si presta attenzione al procedimento legislativo, e al regime dei rapporti tra Governo e Parlamento, ci si può rendere conto che tra le motivazioni per cui la produzione legislativa ha

²²⁴ Sulle dinamiche della forma di governo italiana, cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1981, p. 33 e ss.

conosciuto un tale trasferimento rientrano le prerogative di sollecitazione, stimolo e intervento che sono riservate al Governo nell'*iter* legislativo dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari (e in modo rimarchevole dalla prassi)²²⁵. È infatti il complesso e laborioso procedimento di formazione e approvazione dei provvedimenti legislativi a destare il nostro interesse, lo studio delle fasi che scandiscono l'*iter* normativo, quelle meno conosciute all'esterno, poiché «sia nel diritto costituzionale sia nel diritto parlamentare il tema del procedimento legislativo è generalmente trattato prendendolo dal momento della presentazione in parlamento di un progetto di legge da parte di uno degli organi titolari del potere di iniziativa. Ma la presentazione di un progetto di legge è spesso lunga e complessa, specie quando si tratta di una iniziativa del Governo. Di questa fase si ha all'esterno soltanto qualche vaga notizia»²²⁶. Il problema della conoscibilità delle fasi di predisposizione e coordinamento dei provvedimenti legislativi è infatti centrale nell'ambito di una riflessione che tenti di capirne la dinamica negoziale. Ed esso si impone alla presente ricostruzione in particolare per quanto riguarda il modello di coordinamento normativo nelle sedi dell'Esecutivo, come articolate nell'ambito dei Dipartimenti e Uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Infatti, come si vedrà, il procedimento legislativo di iniziativa governativa, se da una parte gode di uno specifico regime di pubblicità per quanto concerne le fasi parlamentari – generalmente caratterizzate, pur con alcune eccezioni, dalla trasparenza delle procedure – dall'altra restano ancora inesplorate le reali dinamiche interne al processo decisionale governativo.

1.1. Dati e tendenze nella produzione legislativa della XVI legislatura

²²⁵ Si tratta tuttavia di una serie di poteri ridotti rispetto a quelli di cui godono gli Esecutivi nei principali ordinamenti comparati; prerogative, in Italia, ulteriormente depotenziate dalla logica dei *governi di coalizione*, che indeboliscono di gran lunga la capacità di determinazione dell'indirizzo politico da parte dell'Esecutivo; sul punto, si consenta il rinvio a G. DELLEDONNE, U. RONGA, *Regole elettorali e prerogative powers nelle più recenti dinamiche della forma di governo britannica*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2012; pubblicato anche in T.E. Frosini, T. Groppi, P. L. Petrillo (a cura di), *Lezioni volterrane, IV, Oltre i partiti. Le nuove forme della rappresentanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

²²⁶ G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 807.

I dati parlamentari più recenti relativi alla produzione normativa possono dare ampiamente conto delle tendenze legislative testé richiamate. Di seguito, pertanto, si riportano alcune tabelle contenenti i principali dati quantitativi e qualitativi più recenti della XVI legislatura²²⁷.

1.2. Analisi dei grafici.

La produzione normativa nella XVI legislatura (Tabella n. 1)

Come si può notare dalla *tabella n. 1*, nel periodo considerato sono stati prodotti complessivamente 805 atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione. Occorre specificare che la produzione normativa di rango primario qui considerata comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge, nonché regolamenti di delegificazione. Ai decreti-legge indicati nella tabella sottostante, occorrerebbe aggiungerne 5, emanati durante la fine della legislatura precedente (XV legislatura, Governo Prodi), e trascinati ai fini della conversione nella XVI legislatura; pertanto, se ne tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

TABELLA N. 1

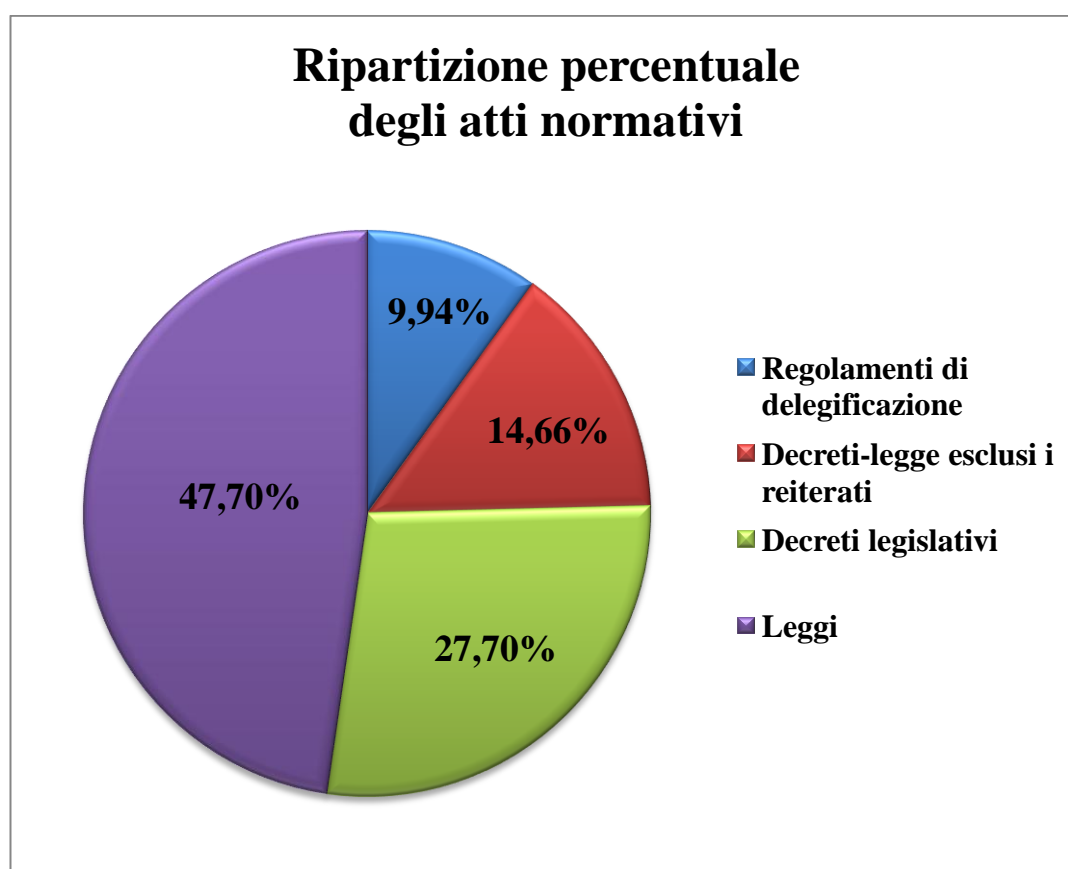
	Leggi	Decreti legislativi	Decreti- legge	Regolamenti di delegificazione	Totale
Numero	384	223	118	80	805
Media mensile	6,79	3,94	2,09	1,41	14,23

²²⁷ I dati indicati sono stati analizzati tenendo conto del rapporto prodotto al termine della XVI legislatura dal Comitato per la legislazione, e aggiornato al 15 gennaio 2013. Per ogni approfondimento, si v. *Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, La produzione normativa nella XVI legislatura*, Appunti del Comitato per la legislazione, n. 14, 15 gennaio 2013, disponibile anche on-line: <http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/documenti/CL0014.pdf>

La produzione normativa nella XVI legislatura: il dato in valori percentuali (Grafico n. 2)

Il *grafico n. 2* riporta i medesimi dati contenuti nella precedente tabella in valori percentuali. In questo modo, risulta incisivo il dato percentuale delle leggi, di cui sarà interessante verificarne la tipologia e il tipo di iniziativa. La gran parte, infatti, deriva da leggi di recepimento di direttive dell'Unione Europea o leggi di iniziativa legislativa del Governo.

GRAFICO N. 2



La tipologia delle leggi approvate (Tabella n. 3)

Nella tabella che segue sono indicate le tipologie di leggi approvate. Da una parte (su una colonna) vi è l'elencazione numerica del dato quantitativo delle leggi e dall'altra (su un'altra colonna) l'indicazione della media mensile delle stesse.

Come si può notare, tra l'altro, una percentuale pari quasi al 27% del totale della produzione normativa riguarda le leggi di conversione; un'altra porzione considerevole di leggi, nella misura del 37%, riguarda invece le leggi di ratifica.

TABELLA N. 3

	Numeri	Media Mensile
Leggi costituzionali	1	0.02
<i>Incidenza sul totale</i>	0,26%	
Conversione di decreti-legge	104	1,84
<i>Incidenza sul totale</i>	27.08%	
Leggi di bilancio	20	0,35
<i>Incidenza sul totale</i>	5,21%	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	5	0.09
<i>Incidenza sul totale</i>	1,30%	
Leggi di ratifica	142	2,51
<i>Incidenza sul totale</i>	36,98%	
Leggi comunitarie	3	0,05
<i>Incidenza sul totale</i>	0,78%	
Altre leggi ordinarie	109	1,93
<i>Incidenza sul totale</i>	28,39%	
Totale leggi approvate	384	6,79

La produzione normativa per iniziativa legislativa

La *tabella n. 4* riporta il dato normativo tenendo in considerazione l'iniziativa legislativa. Si tratta di una prospettiva molto interessante, da integrare con quella della produzione legislativa indicata nella tabella n. 1, al fine di comprendere l'indirizzo politico della legislazione e, dunque, il ruolo dominante assunto dall'Esecutivo. Infatti, l'iniziativa governativa risulta essere nettamente prevalente in primo luogo rispetto a quella parlamentare. Contribuiscono a rafforzare questo dato le leggi di conversione e di bilancio – spettanti all'iniziativa governativa – e le leggi di ratifica. Come si può notare nella tabella, il 76,04% delle leggi è di iniziativa governativa contro il 20,83% di iniziativa parlamentare e il 3,13% di iniziativa mista. L'iniziativa mista è quella risultante da testi unificati, ovvero dal coordinamento di progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL. Tuttavia, se si vuole comunque rinvenire in questi dati un seppur minimo fattore di discontinuità in questa tendenza, può segnalarsi che i dati dell'iniziativa governativa e parlamentare, come è stato notato dal Comitato per la legislazione, «fanno registrare – rispettivamente – il picco più basso e più alto nell'arco degli ultimi sedici anni [in quanto, sul piano dell'organo esecutivo] le leggi di iniziativa governativa avevano rappresentato il 76,94 per cento del totale delle leggi approvate nella XIII legislatura; il 78,42 per cento nella XIV; l'88,39 per cento nella XV legislatura [mentre, sul piano dell'organo parlamentare] le leggi di iniziativa parlamentare avevano rappresentato il 18,76 per cento nella XIII legislatura; il 20,12 nella XIV e l'11,61 per cento nella XV legislatura»²²⁸.

²²⁸ Cfr. *Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, La produzione normativa nella XVI legislatura*, cit., p. 6.

TABELLA N. 4

	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare	Iniziativa mista	Totale
XVI	292 (76,04%)	80 (20,83%)	12 (3,13%)	384

L'approvazione delle leggi per sede di esame

La *tabella n. 5* riporta il dato quantitativo (numerico e percentuale) relativo all'approvazione delle leggi per sede di esame. Come prevedibile, vi è una tendenziale corrispondenza tra tipologia delle leggi e sede di approvazione delle stesse. Infatti, al prevalere della produzione legislativa di iniziativa governativa corrisponde la prevalenza della sede referente. In questo contesto, assume un rilievo considerevole anche la sede legislativa – deliberante al Senato – a cui nella prassi è stato fatto di ricorso in modo massiccio, all'incirca per il 70% di tutte le leggi non coperta da una riserva di esame da parte dell'Assemblea. Vale la pena specificare che, nel rapporto tra le sedi, ovvero nei casi di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente tende a prevalere su quella legislativa e referente, così come la sede legislativa tende a prevalere su quella referente.

TABELLA N. 5

	Referente	Legislativa o parlamentare	Redigente	Totale
XV	318 (82,29%)	66 (17,19%)	2 (0,52%)	384

Considerando ancora la *Tabella n. 5* occorre precisare come il dato quantitativo può essere analizzato alla luce di una valutazione qualitativa. Infatti, con riferimento alle materie sociali ed economiche, di istruzione e cultura, nonché con riferimento alle intese con le confessioni religiose la sede privilegiata è stata quella legislativa.

Modelli di negoziazione nelle leggi di iniziativa parlamentare e mista approvate in sede referente

In questo contesto, appare utile precisare quali siano state le leggi di iniziativa parlamentare e, in particolare, quelle di iniziativa mista, approvate in sede referente. Infatti, appare interessante notare che ben 36 leggi approvate mediante la procedura in sede referente provengano da iniziativa di tipo parlamentare o, in realtà, dalla confluenza nella procedura parlamentare di progetti di legge di iniziativa governativa o popolare. Si tratta di un fenomeno da non sottovalutare, poiché in grado di dimostrare l'origine politica dei singoli provvedimenti, e dunque confermare provenienza e tipo di legislazione di indirizzo politico. Nell'ambito di queste 36 leggi, meritano di essere sommariamente richiamate alcune a carattere istituzionale²²⁹:

1) la legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n.1, introduttiva del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (nata dalla confluenza di 7 progetti di legge di iniziativa parlamentare ed un disegno di legge governativo);

2) la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (di iniziativa parlamentare);

3) la riforma della contabilità pubblica (leggi 31 dicembre 2009, n. 196, e 7 aprile 2011, n. 39), anche in attuazione dei nuovi vincoli derivanti dal contesto europeo (entrambe di iniziativa parlamentare);

²²⁹ Le leggi qui richiamate sono riportate in modo analitico nell'ambito *del Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, La produzione normativa nella XVI legislatura*, cit., p. 26, a cui si rinvia per ogni necessità di approfondimento.

4) la legge 24 dicembre 2012, n. 234, di riforma della partecipazione dell'Italia all'Unione europea (nata dalla confluenza di 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo);

5) la legge 20 dicembre 2012, n. 237, "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale" (nata dall'unificazione di 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare);

6) la legge 6 luglio 2012, n. 96, di riforma del finanziamento pubblico ai partiti politici (nata dall'unificazione di 17 proposte di legge di iniziativa parlamentare ed una di iniziativa popolare);

7) la legge 10 dicembre 2012, n. 219, che contiene una organica disciplina del riconoscimento dei figli naturali (nata dall'unificazione di 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare ed un disegno di legge governativo);

8) la legge 15 marzo 2010, n. 38, "Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore"; quest'ultima legge merita di essere specificata, poiché è il frutto dell'unificazione di ben otto proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Decreti-legge e leggi di conversione

Se si guarda al dato relativo alle leggi di conversione ci si rende conto che esse rappresentano comunque quasi un terzo della produzione legislativa italiana. Infatti, il 27 per cento circa delle leggi complessivamente approvate sono leggi di conversione di decreti legge. Dunque, ancora in questo caso, l'indirizzo politico della legislazione è marcatamente di matrice governativa²³⁰.

Delle 104 leggi di conversione:

5 hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal II Governo Prodi alla fine della XV legislatura;

69 hanno riguardato i decreti-legge emanati dal IV Governo Berlusconi nella legislatura in corso. In 6 casi, come verrà meglio specificato, tali leggi hanno visto la confluenza dei contenuti di più decreti-legge;

30 hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Monti.

²³⁰ I dati qui riportati sono tratti Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, cit., p. 26.

Dei 118 decreti-legge emanati nel corso della XVI legislatura:

7 sono stati convertiti senza modificazioni;

92 sono stati convertiti con modificazioni;

15 sono decaduti.

I contenuti di tali decreti-legge hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. Fa eccezione il decreto-legge 1° luglio 2011, n. 94, recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania.

2 sono stati respinti;

2 risultano, alla data del 15 gennaio 2013, in corso di conversione.

Nella legislatura si sono registrati due fenomeni tra di loro connessi:

la maggior parte dei 118 decreti-legge riguarda un numero assai limitato di materie legislative;

queste ultime si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro. In tale evenienza, in 9 casi più decreti-legge sono confluiti in una unica legge di conversione.

I decreti legislativi pubblicati nel corso della XVI legislatura

Nella **tabella n. 6** è riportato il numero dei decreti legislativi pubblicati nel corso della XVI legislatura. È dunque dato conto sia del numero complessivo dei decreti, nonché della suddivisione degli stessi per legislature, ovvero specificando quelli derivanti da norme di delega approvate nella XV legislatura, quelli attuativi di disposizioni statali e quelli attuativi di direttive europee.

TABELLA N. 6

	Decreti legislativi	Decreti legislativi di cui derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	Media mensile
Numero complessivo	223	49	3,94
Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali	63	12	1,11
Decreti legislativi attuativi di direttive europee	160	37	2,83

La delegificazione

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **42**, dei quali 29 sono leggi di conversione di decreti-legge e 11 sono decreti legislativi. Nel corso della legislatura, sono stati emanati **80** regolamenti di delegificazione.

La produzione legislativa per sede (Tabella n. 7)

Nella tabella che segue si riporta il dato della produzione legislativa sulla base della sede di approvazione dei provvedimenti.

Circa un quinto delle leggi sono approvate in sede legislativa: si tratta di un dato non così scontato se si tiene conto della prassi parlamentare.

Sul totale di 384 leggi approvate nel corso della legislatura, circa 286 erano vincolate dalla sottoposizione dell'esame in Assemblea in considerazione della specifica natura. Si è trattato, specificamente, dei seguenti casi:

- a. 1 legge di revisione costituzionale;
- b. 104 leggi di conversione;
- c. 142 leggi di ratifica;
- d. 20 leggi finanziarie;
- e. 19 leggi di delega.

Delle restanti leggi, nel numero di 98, rispetto alle quali il legislatore ha avuto la facoltà di scegliere la rispettiva sede di esame, circa 66 sono state esaminate in sede legislativa, 2 in sede redigente e 30 in sede referente. La prevalenza della sede legislativa è considerata nella *tabella n. 8* anche in dati percentuali.

La tabella sottostante incrocia il dato dell'iniziativa con quello della sede, com'è ovvio nei limiti delle leggi senza vincolo di Assemblea.

TABELLA N. 7

Iniziativa	Leggi		Sede di approvazione		
	Tot.	Di cui senza vincolo di sede	Legisl.	Redig.	Refer.
Governativa	292	19 6,5%	12 63,2%	--	7 36,8%
Parlamentare	80	73 91,2%	52 71,2%	1 1,4%	20 27,4%
Mista	12	6 50%	2 33,3%	1 16,7%	3 50%
Totale	384	98	66	2	30

La produzione legislativa per sede in termini percentuali tra Governo Berlusconi e Governo Monti (Tabella n. 8)

Considerando il medesimo dato in termini percentuali, coerentemente con quanto osservato, si osserva che le leggi prive di un vincolo di assemblea sono ridotte: il 9,12% delle leggi di iniziativa parlamentare; il 6,5% delle leggi di iniziativa governativa; il 50% delle leggi di iniziativa mista.

Posta, come anticipato, la preferenza del Parlamento per la sede legislativa in tutti i casi in cui ha potuto scegliere la sede, complessivamente si è fatto ricorso alla la sede legislativa o redigente nella misura del 70%.

Inoltre, la tabella che segue considera il dato dell'allargamento della maggioranza conseguente alla formazione del Governo Monti «il primo esecutivo nella storia repubblicana a godere di consenso da parte di circa i quattro quinti dei parlamentari»²³¹. In linea con una tendenza in atto, il dato dimostra che è aumentato esponenzialmente il ricorso alla sede legislativa.

²³¹ Cfr. Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, cit., p. 18.

TABELLA N. 8

	Dal 29/04/2008 al 15/11/2011 (Governo Berlusconi)		Dal 16/11/2011 al 15/01/2013 (Governo Monti)		Totale XVI Legislatura	
Refer.	232	85,6 %	84	74,3 %	316	82,3 %
Legisl. - delib.	37	13,7 %	29	25,7 %	66	17,2 %
Redig.	2	0,7 %	0	0,0 %	2	0,5%
	271		113		384	

2. Il complesso coordinamento normativo del Governo: studiare la prassi endogovernativa per capire la negoziazione, le trasformazioni della funzione legislativa e le dinamiche della forma di governo

«Naturalmente, non sono solo il Parlamento, le sue Commissioni e il loro processo legislativo ad essere permeabili. Tra l’80 e il ‘90 per cento delle leggi approvate nelle varie legislature vengono iniziate o comunque fatte proprie dal Governo»²³².

Il fenomeno della legislazione negoziata, al netto di quanto analizzato con riferimento alle sedi parlamentari, ha conosciuto una considerevole espansione nel Governo, in particolare nell’esperienza più recente. Esso si è manifestato per lo più nella sedi endogovernative nelle quali sono andate gradualmente istituzionalizzandosi – pur in assenza di una specifica normativa – una serie di tavoli di coordinamento, incontri, riunioni e conferenze triangolari tra *Governo e parti*²³³. Tale dialogo – con forme e modalità

²³² G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 412.

²³³ In questo caso, il termine *parti* non si limita a considerare le *parti sociali*, che hanno avuto, come osservato, un ruolo determinante nella contrattazione della legislazione, ma include la complessiva categoria di *interessi ulteriori*, come spiegato nelle premesse di questo lavoro. sul tema, si v.F. CAZZOLA, M. MORISI, R. MOTTA, *La rappresentanza degli interessi tra Governo e partiti*, in *Il ponte*, 40 (1984), n. 4-5, p. 37-54; S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla*

differenti – è andato instaurandosi tra rappresentanti del Governo (nelle diverse figure di cui si darà conto più avanti) e delle parti sociali, ovvero sindacati o gruppi di pressione a vario modo rappresentativi di interessi specifici, e dunque interessati dai provvedimenti oggetto dell'attività normativa dell'Esecutivo. Le negoziazioni presenti nella sede del Governo, e dunque concretamente realizzate nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono molteplici e caratterizzano convenzionalmente il procedimento normativo del Governo e il suo complesso coordinamento. La gran parte di queste negoziazioni infatti non gode né di una specifica regolamentazione né di un regime di pubblicità, e pertanto resta confinata a prassi interne in uso negli Uffici ministeriali competenti in un contesto in cui regnano opacità e (qualche volta) improvvisazione delle relative prassi. In alcuni casi, tuttavia, soprattutto quando le ragioni di politica (in particolare sociale ed economica) lo suggeriscano, parte di queste contrattazioni legislative viene resa nota all'esterno – talvolta limitatamente alle sedi parlamentari – al fine di comunicare gli accordi assunti tra le parti sociali e il decisore pubblico, con particolare riguardo alla materia del lavoro. Benché anche tali attività non obbediscano ad un rigoroso regime di pubblicità dei rispettivi lavori, è invalsa comunque la prassi (positiva) di comunicarne all'esterno, ovvero presso la pubblica opinione, i risultati conseguiti. Come usa di frequente, al termine dei tavoli di coordinamento (soprattutto nei casi di contrattazioni in materia di lavoro e politiche sociali, e soprattutto quando vi sia un certo grado di tensione nella società o attenzione nella pubblica opinione), vengono diramati specifici comunicati stampa in cui sono illustrati in punti gli accordi conseguiti. Successivamente, da una parte i Ministri competenti e i rappresentanti del Governo, e dall'altra i rappresentanti delle parti sociali rilasciano interviste e dichiarazioni in cui spiegano le motivazioni politiche dei rispettivi accordi (o disaccordi) raggiunti.

Ora, ci interessa preliminarmente considerare che tali attività esistono, sono praticate in modo convenzionale e, nei limiti di quanto osservato, sono

riforma del sistema di governo, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1967

rese note all'esterno. Le attività negoziali, in particolare in materia di lavoro, sono dunque note alla pubblica opinione, presso la quale assumono un considerevole rilievo pratico oltre che politico. A riguardo, ad esempio, si pensi alle *trattative sul costo del lavoro*: sino agli anni Ottanta sono state limitate alla definizione di aspetti di natura contrattuale, ma successivamente sono state estese alla realizzazione di vere e proprie *intese* in materia di politica dei redditi e di occupazione. Le risultanze di tali *intese* spesso, anche quando non ve ne ricorressero i requisiti di necessità ed urgenza, venivano tradotte da parte del Governo in decreti legge convertiti senza particolare difficoltà dal Parlamento in ragione dell'accordo politico trovato nella sede pre-legislativa dell'Esecutivo proprio grazie alle negoziazioni intervenute. Oltre alle citate politiche in materia di lavoro, oggetto di negoziazioni tra Governo e forze sociali sono diventate in particolare le manovre economiche, così come le misure adottate in campo assistenziale e previdenziale, e nell'esperienza più recente le riforme dell'assistenza sanitaria e del trattamento pensionistico. In questi settori si è dunque assistito ad una «progressiva istituzionalizzazione, o quasi, di incontri tra esponenti governativi e rappresentanti delle organizzazioni sindacali»²³⁴, alle quali hanno poi preso parte anche le principali organizzazioni imprenditoriali. Com'è corretto concludere sul punto, si tratta di un *fenomeno tipico benché non tipizzato*, che ha sempre caratterizzato ma con modalità e tonalità differenti il procedimento normativo del Governo²³⁵.

Nelle legislature meno recenti, a titolo meramente esemplificativo, pare utile ricordare alcuni casi specifici, per così dire rappresentativi, di consultazioni e negoziazioni intercorse tra Governo e parti sociali.

Quanto agli interventi in *materia economica*, si pensi alla nota manovra approvata dal Consiglio dei Ministri il 10 luglio dl 1992, da cui sono derivati

²³⁴ E. DE MARCO, *La "negoziante legislativa": aspetti attuali*, cit., p. 39.

²³⁵ Il tema del coordinamento dell'attività normativa del Governo e delle sue dinamiche interne devono tener conto della struttura dei governi di coalizione e degli interessi differenti essi esprimono, e dunque, sul piano del coordinamento normativo, della «sostanziale incongruenza programmatica fra i vari *partners* e addirittura [della] concorrenza esplicita sul terreno dei rapporti con le organizzazioni di interesse, concorrenza non risolta neppure dall'attribuzione dei ministeri secondo criteri di apparentamento politico-associativo», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 412.

provvedimenti legislativi urgenti volti al contenimento del *deficit* finanziario²³⁶. Nello stesso contesto politico si collocano inoltre i disegni di legge delega per le riforme in campo di pensioni, sanità, finanza locale e pubblico impiego. Si trattò di leggi fortemente condizionate dalla pressione delle forze sindacali: com'è stato osservato «la decisa opposizione sindacale [ha portato a far] accantonare l'ipotesi di introdurre una addizionale IRPEF»²³⁷.

Quanto agli interventi in *materia sanitaria e previdenziale*, di particolare rilievo sono state le negoziazioni compiute in occasione dell'adozione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di riordino della disciplina sanitaria, e del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 in materia previdenziale²³⁸.

Tutti questi casi sono emblematici per dare conto di una prassi negoziale nota e assunta come tale presso gli operatori e presso la pubblica opinione.

Un anno particolarmente significativo in questo senso può essere considerato il 1969. Fu l'anno in cui venne introdotto, attraverso una serie di delegificazioni, il principio della contrattazione nel pubblico impiego. Esso aprì la strada ad un modello negoziale proprio nel pubblico impiego, che fu largamente praticato con l'approvazione della legge quadro del 29 marzo 1983, n. 93²³⁹, la quale recava la disciplina organica dell'organizzazione del lavoro e del rapporto di impiego per i dipendenti di Stato ed enti pubblici ad esclusione di quelli economici.

²³⁶ DI 11 luglio 1992, n. 333, convertito con emendamenti in L. 8 agosto 1992, n. 359

²³⁷ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 949.

²³⁸ Si tratta di decreti adottati in esecuzione della legge 23 ottobre 1992, n. 421 recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale». Tuttavia, com'è stato ricordato, anche quando le negoziazioni derivino da accordi svolti in modo convenzionale e in rappresentanza di interessi reali e pubblici, possono dar luogo comunque ad «accordi compromissori parziali» potenzialmente tradotti in leggi redatte in modo tecnicamente imprecise con «spazi vuoti» tali da comprometterne la «realizzabilità». A riguardo, si veda il caso della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, con la quale «fu detto tutto sul come si dovesse fare ma nulla sul cosa si dovesse fare»; in tal senso, A. BARLETTONI ARLERI, *Fattibilità delle leggi e implicazioni finanziarie*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, Padova, 1990, p. 76 e E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 962.

²³⁹ L. 29 marzo 1983, n. 93, legge quadro sul pubblico impiego (GU n.93 del 6-4-1983).

Le linee di tendenza qui tratteggiate hanno trovato conferma nel corso del tempo sino all'esperienza politica più recente.

Nella XVI legislatura sono state oggetto di consultazioni, e in modo particolare di vere e proprie pressioni da parte di soggetti economici interessati, le ingenti manovre economiche varate dai Governi che si sono succeduti. I soggetti che hanno cercato a vario modo di interloquire con il pubblico decisore sono stati in particolare i grandi gruppi di pressione nei settori delle telecomunicazioni e dei servizi internet, così come i gruppi di gestione dei sistemi finanziari.

Ora, assodata la presenza di questi gruppi di pressione anche nell'esperienza più recente, ci si potrebbe domandare che tipo di influenza essi siano effettivamente in grado di esercitare sui Ministeri e sull'assetto complessivo del Governo.

Senza voler esagerare, è possibile sostenere che in alcuni casi le ricadute che tali attività producono sul piano sociale e politico sono tali da poter essere assimilate alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri. Se infatti si presta particolare attenzione al tipo e alla natura di queste attività – alle *questioni* oggetto delle riunioni, ai *soggetti* coinvolti, alle *sedes* presso cui si svolgono, ai *modelli* di contrattazione utilizzati e, non da ultimo, al *trattamento mediatico* ad esse riservato – non sarà difficile comprendere la straordinaria portata politico-legislativa che tali attività sono in grado di svolgere.

Da un punto di vista tecnico-legislativo, peraltro, non può che apparire almeno *singolare* che tali attività rese tipiche nella prassi non godano in realtà di alcuna specifica regolamentazione. Per queste ragioni, ed anche in considerazione delle caratteristiche fluide dei rapporti che si vengono ad instaurare tra ministeri e gruppi di pressione, la prassi governativa resta dinamica e, almeno in certi casi, imprevedibile. In questo quadro, gioca un ruolo anche la debolezza delle istituzioni italiane. La fragilità degli assetti decisionali ha dovuto comunque fare i conti con le differenti modalità politiche di interpretazione del ruolo di governo. Quanto più sopra richiamato, con riferimento al dato organizzativo della forma partito ed alle sue effettive

dinamiche di funzionamento, ha prodotto conseguenze differenti anche sul piano della gestione dei poteri di indirizzo politico-programmatico. Se a ciò si aggiunge il peso che assume la prassi nell'attività dell'Esecutivo, si può comprendere l'utilità di una valutazione anche dell'interpretazione politica del ruolo (in questo caso di governo) per uno studio che intenda investigare a fondo modalità e dinamiche di funzionamento nel coordinamento dell'attività normativa e amministrativa degli uffici governativi. A riguardo, com'è stato dimostrato, è possibile infatti ricostruire tendenze radicalmente diverse, ad esempio tra i Presidenti del Consiglio provenienti dalle fila della Democrazia cristiana (esperienze, queste, con tratti di differenza anche al proprio interno) e le presidenze Spadolini e Craxi. In tutti questi casi, i gruppi di pressione riuscivano a trovare spazi di interlocuzione, benché con modalità che obbedivano ai diversi approcci rappresentati dai diversi ruoli. Durante i governi della DC, era pressoché sempre assicurato l'accesso ai portatori di interessi ai palazzi del Governo, ma a tale disponibilità non corrispondeva la garanzia di un accoglimento delle istanze esterne. Se da una parte l'ascolto e la ricerca della mediazione erano elementi caratteristici del spirito democristiano di intendere la pratica politica, dall'altra «la decisione non era esattamente l'elemento costitutivo [di quel modello]»²⁴⁰. Diversamente, nel mutato quadro politico in cui versava la Presidenza del Consiglio socialista, in cui non vi era alcuna assicurazione di continuità, l'accesso ai gruppi era assicurato ma ad esso conseguiva una tendenziale propensione alle decisioni²⁴¹. In buona sostanza, le differenti condizioni politiche di riferimento e le «diverse concezioni del ruolo» hanno contribuito a connotare la dinamica di governo di

²⁴⁰ «Essa scaturiva da un confronto, da un conflitto sempre attutito, ma in special modo da una mediazione perenne nella quale non si trovavano interessi sconfitti decisamente o una volta per sempre», così G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 414. Sulla pratica della mediazione come strumento per l'assorbimento del conflitto politico, si v. R. ROSE, *Understanding Big Government*, London Sage publications, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1984; A. LIPAHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven-London, Yale University Press, trad. it. Bologna, il Mulino, 1984.

²⁴¹ «Sono cambiate le condizioni socio-politiche di fondo [...] la Presidenza [...] non può limitarsi a mediare spinte e contospinte, ad aprirsi all'accesso di interessi [...] deve, invece, scegliere, decidere, ridefinire tutti gli interessi, spostarli dalle loro posizioni, favorirne alcuni [...] tralasciarne altri», così G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 414.

tratti propri, aprendo a problemi di non poco conto in ordine al tema del dialogo con gli interessi ulteriori e all'effettiva capacità di interpretarne le istanze. In questo quadro, come ora si dirà, uno degli elementi strutturali della vicenda politico-legislativa governativa «continua ad essere la debolezza [...] dei ministeri e di conseguenza la loro permeabilità» ai gruppi di pressione esterni²⁴². Tale debolezza, come da più parti evidenziato nel corso del lavoro, ha contribuito a rendere sempre più esposte alle pressioni esterne le fasi del processo decisionale sin dalla fase di predisposizione dei provvedimenti normativi.

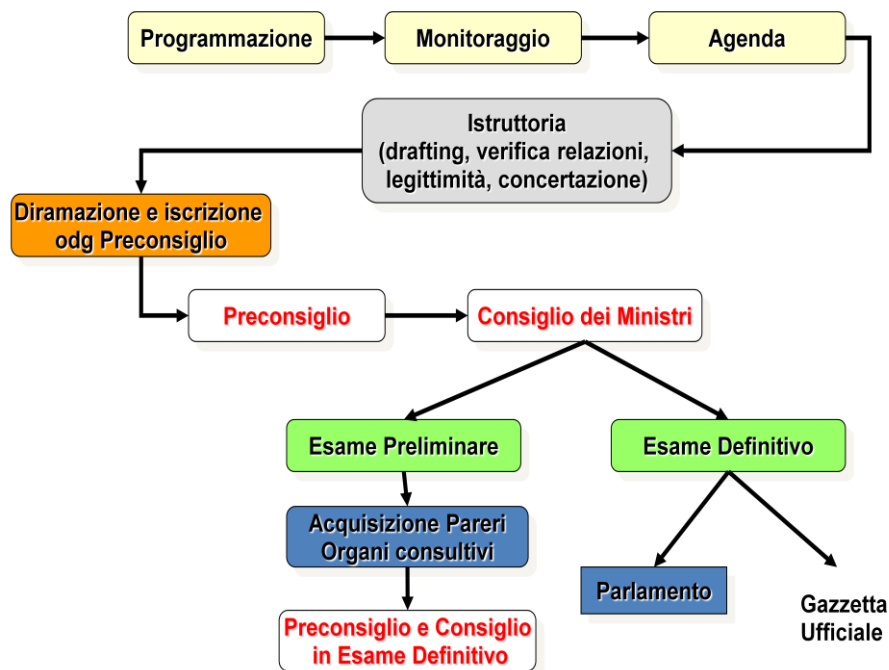
3. Organizzazione, ruolo (e permeabilità) della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella predisposizione e definizione dei provvedimenti governativi: soggetti, fasi e modelli negoziali.

A questo punto, pertanto, si impone un approfondimento del tema specificamente in relazione all'organizzazione istituzionale di Dipartimenti e Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i quali sono al servizio delle attività normative dell'Esecutivo.

È nell'ambito della Presidenza del Consiglio che, infatti, si realizza l'indirizzo politico del Governo. E, ancor più nel dettaglio dell'organizzazione della Presidenza, è nel Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) che si realizza il coordinamento dell'attività normativa del Governo e i rispettivi modelli negoziali²⁴³.

²⁴² G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 413.

²⁴³ Per un'analisi del modello e della prassi interna alle vicende della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con particolare riguardo al ruolo di coordinamento e negoziazione del DAGL, si v. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Associazione studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 del 2003, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 199-216.



Procediamo con ordine.

Com'è noto, l'articolo 95 della Costituzione, nel definire i poteri del Presidente del Consiglio, specifica che egli dirige la politica generale del Governo, mantenendone l'unità di indirizzo politico e amministrativo, e coordinando l'attività dei Ministri. L'ordinamento che presiede all'organizzazione di tali prerogative costituzionali dell'Esecutivo, in forza della riserva di legge disposta dal terzo comma del citato articolo 95, è proprio quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La nota legge che ne ha determinato l'organizzazione (legge 23 agosto 1988, n. 400) ha «perseguito l'obiettivo di depurare la Presidenza del Consiglio da tutti quei compiti di amministrazione attiva di cui si era, nel corso degli anni, impropriamente caricata»²⁴⁴.

²⁴⁴ Così, C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, 2002, p. 12; si v. anche, sul coordinamento, L. BARRA CARACCILO, *Evoluzione del potere di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 del 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 29-35.

Più nello specifico, l'indirizzo politico dell'attività del Governo si traduce nella funzione di coordinamento dell'attività normativa dell'Esecutivo e nella predisposizione di una struttura, istituita *ad hoc*, a supporto dell'attività del Presidente del Consiglio. Il d.lgs n. 303 del 1999 ha infatti disposto, tra l'altro, che il precedente Ufficio legislativo del Governo divenisse Dipartimento per assolvere in questo modo a compiti nuovi a supporto dell'attività del Presidente del Consiglio. In particolare, la norma ha riconosciuto nel DAGL il Dipartimento deputato al coordinamento dei poteri normativi del Governo e, dunque, al difficile rapporto tecnico-politico con le altre strutture della Presidenza, a partire dagli stessi Ministeri. Quanto alle funzioni, infatti, la norma specifica che il DAGL debba assistere il Presidente sia nello svolgimento dei tipici compiti desumibili dall'articolo 95 della Costituzione, sia nell'azione di impulso e di coordinamento della politica del Consiglio dei Ministri.

Le procedure che riguardano l'attività normativa del Governo sono dunque a vario modo rinvenibili nelle seguenti principali fonti: la legge 23 agosto 1988, n. 400; il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303²⁴⁵; il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. del 10 novembre 1993); il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011.

Tali fonti sono certamente utili a definire competenze e funzioni del DAGL; tuttavia, il piano della prassi si rivela prezioso per comprendere l'effettivo funzionamento di tali Uffici. Com'è stato infatti autorevolmente sostenuto «mai come in questo caso [ovvero nel caso del DAGL] il procedimento è esso stesso esercizio della funzione»²⁴⁶.

Appare utile dunque capire come si sviluppa il procedimento normativo nella sede del Governo, premettendo che alla regolamentazione formale occorrerà affiancare l'osservazione della prassi *endogovernativa*,

²⁴⁵ In particolare, l'articolo 6 del decreto n. 303 del 1999 definisce in modo espresso i compiti del DAGL, tra i quali, la valutazione di impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la verifica della qualità del linguaggio normativo e l'applicabilità dell'innovazione normativa, nonché il controllo dell'adempita valutazione, da parte delle amministrazioni proponenti e della Presidenza del Consiglio medesima, degli effetti di carattere finanziario.

²⁴⁶ C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, cit., p. 19.

senza alcun dubbio destinata a conformare le caratteristiche proprie del funzionamento interno dell'attività dell'Esecutivo.

3.1. Fase della presentazione.

L'articolo 3 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri stabilisce che il Ministro intenzionato all'iscrizione di un provvedimento o alla proposizione di una questione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, ne fa formale richiesta al Presidente del Consiglio mediante uno schema di atto e relativa documentazione.

La richiesta è preceduta dall'acquisizione dei *concerti* stabiliti dalla legge e delle *intese* ritenute (politicamente) opportune, da schemi di provvedimento che prevedano diminuzione di entrate o nuovi e maggiori spese, dalla relazione tecnica verificata dal Ministro dell'Economia. In questo contesto si segnala il preponderante ruolo tecnico svolto dal Ministero dell'Economia, che si riverbera, sul piano politico, in un rimarchevole ruolo di condizionamento²⁴⁷. Nei casi di provvedimenti aventi ad oggetto disposizioni relative all'organizzazione o al funzionamento di amministrazioni pubbliche, e che dunque interferiscano con le competenze economico-organizzative dei pubblici apparati, è necessario comunque il *concerto* del Ministro dell'Economia e del Ministro della Funzione Pubblica. Come noto, il *concerto* con il Ministero del tesoro è indispensabile ai fini della copertura finanziaria nei termini dell'articolo 81 della Costituzione²⁴⁸. Occorre precisare che il *concerto* non assume un significato meramente tecnico, ma in primo luogo politico. Esso infatti in primo luogo dimostra che i provvedimenti proposti non incideranno in modo negativo sul corpo normativo rientrante nelle competenze del Ministro proponente (si tratta di una verifica di impatto di cui è responsabile ciascun ministero). In secondo luogo – ed è quello che più rileva

²⁴⁷ Basterebbe considerare la prassi interna dell'attività del Consiglio dei Ministri (cfr. per esempio l'esperienza del Governo Berlusconi nella XVI legislatura) per avere contezza di tali vicende.

²⁴⁸ Per un approfondimento specifico del tema, si v. A. BRANCASI, *Differenze tra copertura finanziaria e analisi di fattibilità delle leggi*, in *Iter legis*, 1997; G. MAROTTA, *L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. IV, Roma, 1992, p. 156.

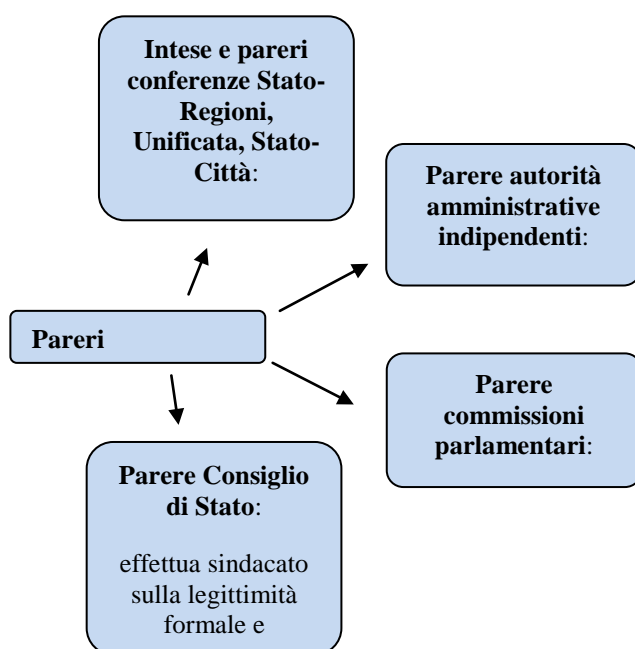
in questa sede – il concerto specifica la condivisione politica del Ministri concertante sugli esiti dell’assetto politico che potrà scaturire dall’entrata in vigore delle nuove norme. Invero, si tratta di un «giudizio puramente politico sulla congruenza delle nuove norme a quella parte di programma di Governo che attiene al ministro concertante [nonché] sulla [possibile] congruenza rispetto all’intero programma di Governo»²⁴⁹. È raro – ma pure può capitare – che un disegno di legge governativo sia di competenza esclusiva di un singolo Ministero: sia in ragione dell’abituale sovrapposizione delle competenze dei singoli Ministri, sia al fine di un rafforzamento politico delle proposte, la presentazione avviene ad opera di due o più Ministeri. Può capitare, infatti, che il progetto di legge «investe in qualche misura – marginale, o anche rilevante – le competenze di più Ministeri; ed allora la fase interna, la fase pre-legislativa, passa attraverso una serie di consultazioni ed elaborazioni»²⁵⁰. In questa fase, dunque, le Amministrazioni proponenti operano una prima consultazione delle organizzazioni sindacali e della rappresentanze di categorie e interessi sociali, in particolar modo quando la materia interessata riguarda il settore del lavoro. Benché tali consultazioni non siano tipizzate, né rappresentino una «regola assoluta», sono abitualmente aperti tavoli di lavoro con le parti sociali più *accreditate*, in particolare quando i provvedimenti in esame siano potenzialmente in grado di comportare «conseguenze sull’ordito sociale»²⁵¹. Come accade più in generale nel coordinamento dell’attività legislativa del Governo, tali consultazioni sono rimesse prevalentemente alla prassi e, pertanto, benché frequenti già in questa fase, possono anche essere rinviate a successivi momenti del procedimento. Come si vedrà, infatti, nel caso non sia raggiunto un accordo in questa fase di presentazione, oppure cambino le condizioni politiche dello stesso nel corso dell’istruttoria, le Amministrazioni e le parti interessate potranno negoziare i provvedimenti nell’ambito di successive riunioni (le cd. “riunioni interministeriali”) in cui può essere prevista la presenza di «tecnici esterni, al fine di risolvere i

²⁴⁹ C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, cit., p. 21.

²⁵⁰ G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 807.

²⁵¹ G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 808.

problemi che siano presentati in relazione al testo iniziale»²⁵². A tali consultazioni, come si vedrà, possono seguire riunioni interministeriali, anch'esse regolate esclusivamente dalla prassi, «riunioni in cui si incontrano ad un tavolo i rappresentanti dei ministeri interessati [con il supporto] di tecnici esterni», e talvolta con il supporto di *soggetti esterni* alle amministrazioni, purché interessati dal provvedimento.



3.2. La fase dell'istruttoria.

A seguito della presentazione dello schema ha avvio la fase istruttoria nell'ambito della quale il Presidente del Consiglio, per il tramite della sua struttura di supporto, deve in primo luogo verificare il rispetto delle condizioni stabilite nella *fase di presentazione*, per procedere all'analisi dei contenuti del provvedimento.

²⁵² G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 808.



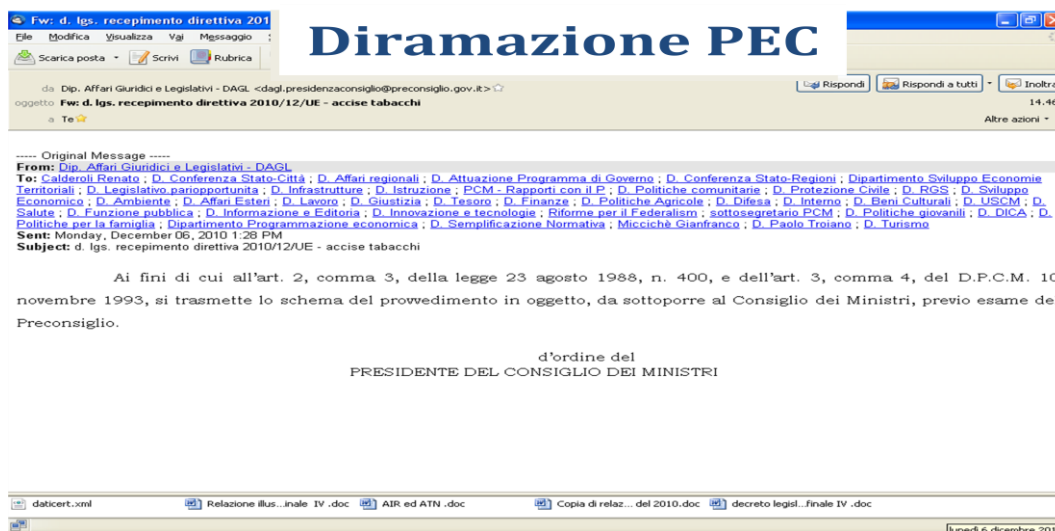
Al termine di questo vaglio, qualora il Presidente del Consiglio non reputi soddisfacenti gli elementi forniti dal Ministro proponente, può richiedere allo stesso ulteriori adesioni oppure provvedervi autonomamente (comma 3 del Regolamento interno). Questa seconda ipotesi è suggerita nei casi in cui il provvedimenti o le questioni di cui si chiede l'iscrizione all'ordine del giorno siano particolarmente delicate dal punto di vista politico, ai fini dell'indirizzo programmatico generale del Governo, o ai fini della definizione degli equilibri politici interni all'asse del Governo. Inoltre, l'articolo 3, co. 2 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri stabilisce che il Presidente del Consiglio possa invitare il Ministro, che non abbia allegato il *concerto* dovuto entro trenta giorni dalla richiesta, a pronunciarsi in merito. Qualora il Presidente del Consiglio lo ritenga, anche in assenza del *concerto*, può comunque procedere alla *diramazione* del provvedimento. Come si può notare, la legge medesima attribuisce al Presidente del Consiglio delle prerogative che finiscono per incidere, benché non in modo del tutto rilevante, nella dinamica di funzionamento interna al Governo. In linea con quanto si diceva più sopra, relativamente alla fluidità interna dell'organizzazione della Presidenza, si può qui notare come essa sia in effetti assai sbilanciata sul piano della prassi interna. I poteri indicati non sono infatti tipizzati in una precisa dinamica procedimentale, ma essi si declinano attraverso quei poteri di coordinamento e di impulso del Consiglio dei Ministri e del Governo che sono propri della figura del Presidente del Consiglio. In questo senso, lo spirito del Regolamento interno sembrerebbe attribuire alla

figura del Presidente un maggior ruolo, almeno sul piano politico interno, rispetto a quello dei Ministri (forse con l'eccezione, per le ragioni legate alle sue funzioni di controllo preventivo sugli atti, del Ministro dell'Economia). In particolare se si considera il valore politico del *concerto*, si può comprendere quanto sia rilevante sul piano politico la decisione del Presidente del Consiglio di procedere alla diramazione di un provvedimento anche in assenza dello stesso, poiché attraverso tale decisione del Presidente si può attestare la considerazione che egli nutra sul quel provvedimento, corrispondente all'idoneità della normativa proposta ad attuare gli obiettivi politici del Governo. Tali prerogative del Presidente, invero, trovano concretamente attuazione attraverso l'operato del DAGL: «nessun altro organo della Presidenza, ad eccezione ovviamente del Segretario Generale (ma attenzione, del Segretario e non del Segretariato Generale [...]) assume un ruolo così determinante in relazione alle funzioni politiche del Presidente, proprio perché le verifiche e le valutazioni che questi compie solo l'oggetto proprio dell'attività del DAGL»²⁵³.

3.3. La fase della diramazione.

Si introduce la fase della diramazione con lo scopo di dare la più ampia pubblicità ai provvedimenti che siano stati istruiti. Pertanto si procede alla *diramazione* quando i provvedimenti siano stati corredati dalle relazioni previste dalla legge (relazione tecnico-normativa, relazione illustrativa e analisi di impatto della regolazione) e dagli schemi a corredo degli atti ritenuti necessari (intese, concerti e documentazioni necessarie).

²⁵³ C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, cit., p. 21.



A questo punto, almeno potenzialmente, il provvedimento proposto è pronto per essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. In realtà il testo diramato (affinché, come si vedrà, sia discusso in Preconsiglio e dunque iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri) spesso non corrisponde al testo inizialmente predisposto dall'Amministrazione proponente. Dalla fase di presentazione a quella di diramazione tuttavia il testo subisce una serie di interventi, a cominciare da quelli compiuti dalle Amministrazioni che sono tenute a rendere il *concerto* o l'*assenso*. Tale fase intermedia in effetti serve proprio come primo "filtro negoziale", affinché avvenga un primo contemperamento tra gli interessi, pressoché sempre differenti, espressi dalle singole Amministrazioni. Il testo, così modificato, viene predisposto per la diramazione. Dunque, a seguito di essa, gli schemi dei provvedimenti sono puntualmente esaminati nell'ambito di una riunione preparatoria, che tendenzialmente precede il Consiglio dei Ministri di un paio di giorni, e che ha l'obiettivo di suscitare un confronto tecnico (ma soprattutto politico) sui rispettivi provvedimenti, affinché essi possano giungere alla loro redazione definitiva. Tuttavia, come emerge nella prassi, in particolare per quanto riguarda i provvedimenti di maggior rilievo politico, la sede di assorbimento del conflitto è nel DAGL. Spesso infatti è proprio all'interno di questo Dipartimento che si organizzano riunioni con le Amministrazioni proponenti e con quelle interessate per tentare di raggiungere punti di incontro,

di natura evidentemente politica, che tengano conto di equilibri spesso difficili da garantire tra piano tecnico (tra cui quello derivante dalla qualità della regolazione) e piano politico. Spesso è proprio in questa sede che si ricercano concertazioni possibili su testi sui quali l'accordo (che doveva essere preventivamente trovato) non è stato perfezionato oppure non è stato realizzato a causa di scontri ancora aperti. Pertanto gli schemi dei provvedimenti, su cui c'è stata soltanto una prima negoziazione, anche dopo la diramazione o nel corso della stessa, vengono perfezionati nell'ambito del DAGL²⁵⁴. Tali riunioni, che assumono la denominazione di "riunioni di coordinamento", sono spesso presiedute dal Capo del DAGL o da un suo vice o delegato. Il ruolo che il DAGL assume in questa fase è molto delicato, poiché da una parte deve assolvere il compito di assorbire i conflitti sul piano tecnico (e, dunque, sapendo individuare, sciogliere nodi e propiziare questioni di carattere politico), ma dall'altra deve contemperare le esigenze delle amministrazioni con l'ulteriore indirizzo programmatico del Governo come espresso dal programma. Il testo definito a seguito delle riunioni di coordinamento, se ha trovato l'ampia convergenza delle Amministrazioni, viene diramato. Se invece esso sia ancora indefinito, a causa di conflitti politici non superati, se ne redige una versione per così dire "provvisoria" che, pertanto, resta "provvisoria", e che può essere diramata ma con riserva da parte di una o più Amministrazioni. Anche in questo caso, il testo può esser dunque diramato – materialmente la diramazione avviene, d'ordine del Presidente del Consiglio, da parte del Capo del DAGL, il quale contemporaneamente predispone un appunto, contenente i profili tecnici e la portata politica del provvedimento, per il Sottosegretario alla Presidenza²⁵⁵.

²⁵⁴ A riguardo, è stato sostenuto che il DAGL assuma in questo procedimento una veste per così dire *interdittiva*, quasi come se il destino politico dei provvedimenti sia rimesso alla sua esclusiva valutazione. Indubbiamente, esso svolge un ruolo chiave, destinato certamente ad essere dirimente quanto al destino tecnico-legislativo del provvedimento. Esso, per esempio, opera in via preliminare valutazioni sulla conformità o meno del provvedimento sottoposto al suo esame con i principi costituzionali; con i principi dell'ordinamento giuridico generale; valuta l'esistenza o meno dei requisiti di necessità ed urgenza in merito ai decreti legge; etc.

²⁵⁵ In particolare, la scheda-appunto redatta per il Sottosegretario contiene, tra gli altri, i riferimenti ai punti irrisolti sul piano politico.

4. Al cuore della negoziazione: la Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (Il “Preconsiglio dei Ministri”).

Intorno alla Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, prevista nell'articolo 4 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, occorre soffermarsi in modo puntuale. Essa infatti rappresenta uno degli snodi fondamentali nell'attività normativa del Governo e, ai fini della presente ricerca, la sede privilegiata della negoziazione legislativa nell'attuale assetto della forma di governo.

Il Preconsiglio dei Ministri rappresenta infatti «il momento centrale di tutta l'istruttoria legislativa e soprattutto della formazione del consenso tecnico-politico su provvedimenti»²⁵⁶. Tale Riunione è coordinata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri – egli, infatti, provvede all'iscrizione dei provvedimenti all'ordine del giorno del Preconsiglio – dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio ovvero dal Capo del DAGL. Alla riunione partecipano il Capo del Dipartimento per i rapporti con Parlamento, i capi degli Uffici legislativi o i capi di Gabinetto dei ministeri, il Ragioniere generale dello Stato, nonché il capo dell'ufficio tecnico di segreteria del Consiglio dei Ministri. Il Preconsiglio è la tappa obbligata per quei provvedimenti che si intendano iscrivere al Consiglio dei Ministri. Il Regolamento interno della Presidenza del Consiglio (comma 2) infatti stabilisce chiaramente che nessuna questione o proposta riguardante disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere iscritta all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non è stata preventivamente esaminata in Preconsiglio. A tale previsione (come abbiamo visto esser usuale nel funzionamento interno della Presidenza) fanno eccezione una serie di provvedimenti generalmente definiti come “fuori sacco” (ipotesi contemplata dall'articolo 5, comma 3, e dall'articolo 6 del Regolamento). Si tratta di questioni particolarmente delicate, che si sottraggono al vaglio preventivo, su decisione del Presidente del Consiglio, in ragione della

²⁵⁶ C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, cit., p. 22.

straordinaria urgenza a discutere e deliberare su di esse in sede di Consiglio dei Ministri. Ancora in questa circostanza, è il Presidente del Consiglio a valutare se ci siano o meno le condizioni dell'urgenza. Di certo, com'è intuibile, si tratta di questioni o provvedimenti dai profili politici assai delicati su cui si intende ridurre al minimo la pubblicità e il confronto, di cui il Preconsiglio rappresenta la sede. Anche in questi casi, tuttavia, il potere del Presidente del Consiglio è condizionato dalla collegialità del Governo, e dallo stesso regolamento, che anche in questi casi di straordinaria urgenza richiede di valutare l'ipotesi di una Riunione preparatoria²⁵⁷.

Il Preconsiglio in primo luogo è la sede in cui acquisire anche implicitamente il consenso sul provvedimento da parte delle Amministrazioni non interpellate nella fase preliminare, perché non direttamente coinvolte in ragione dell'ambito di applicazione delle norme. Infatti, quando non vi è una competenza specifica, di tipo normativo, da parte di un Amministrazione relativamente al provvedimento oggetto di istruttoria, i Ministri interessati – che ne hanno avuto contezza solo per mezzo della diramazione, senza partecipare ad alcun preliminare tavolo di coordinamento – saranno chiamati in Consiglio dei Ministri ad esprimersi collegialmente sugli stessi provvedimenti, assumendosene quindi la responsabilità politica. Nell'ambito della riunione vengono dunque discussi i provvedimenti, confrontate le criticità sul piano tecnico e sciolti i nodi sul piano politico, spesso rinviando ad ulteriori sub-riunioni la redazione finale dei provvedimenti o la risoluzione di questioni rimaste irrisolte nell'ambito del Preconsiglio.

Invece, i provvedimenti giunti a completa definizione, ovvero quelli su cui l'accordo politico è realizzato, possono essere inseriti nell'ordine del

²⁵⁷ Il tema delle prerogative del Presidente del Consiglio rispetto a quelle dei Ministri e più in generale rispetto all'attività del Governo inteso nella sua collegialità assume una sua valenza anche in relazione a tali poteri del Presidente nell'attività di decisione politica. Su questo argomento – relativamente, cioè, alla opportunità di assicurare una maggiore autonomia al Presidente o, viceversa, limitarne i poteri a favore di una maggiore collegialità – le opinioni sono divergenti. Si veda, a riguardo, C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, cit., p. 23, laddove l'A. sostiene: «Va da sé che anche la decisione di autorizzare un così detto “fuori sacco” così come quella di diramare un provvedimento privo di concerto, assurgono a valenza politica rilevante, poiché segnano il momento di una decisione unilaterale del Presidente che ne sottolinea il nuovo ruolo non già di *chairman*, come si disse, ma di *chief* [...] non solo di presidente e coordinatore formale del collegio, ma di Capo del Governo e responsabile ultimo della politica dello stesso».

giorno del Consiglio dei Ministri. L'elenco di questi provvedimenti, dopo esser stato vistato dal Capo del DAGL, è trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Sottosegretario alla Presidenza. Oltre al coordinamento tecnico dei provvedimenti prima e durante il Preconsiglio, il DAGL assume una sorta di veste notarile anche al termine della Riunione, poiché il suo benestare sui provvedimenti indirizzati al Consiglio dei Ministri ne attesta la completezza e congruità sul piano tecnico.

4.1. L'iscrizione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri: traguardo o (ri)partenza di un infinito negoziato.

Il testo uscito dal Preconsiglio dei Ministri, se ha subito modifiche, viene nuovamente diramato a cura del DAGL. La diramazione, anche in questo caso, assolve il compito di dare pubblicità ai lavori e preparare le Amministrazioni all'ordine del giorno. Ove sia completo, invece, viene iscritto all'ordine del giorno del Consiglio. Tuttavia, la prassi dimostra come spesso e volentieri, anche a margine del Preconsiglio, i testi abbiano necessità di essere ancora coordinati, ora per ragioni di carattere tecnico, ora per motivi di tipo politico. In questo caso, si apre una corsa contro il tempo, un susseguirsi di riunioni presso il DAGL con l'obiettivo di addivenire ad un testo definitivo per il Consiglio dei Ministri. In questo caso, il DAGL produrrà un secondo appunto, non più per il Segretario ma direttamente per il Presidente del Consiglio, considerata l'imminenza del Consiglio.

A margine dello stesso Consiglio dei Ministri, gli atti su cui c'è stata una deliberazione, vengono "bollinati" dall'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri in collaborazione con il DAGL. In alcuni casi, quest'ultimo, è incaricato di curare la redazione finale del testo anche quand'esso sia frutto della deliberazione del Consiglio dei Ministri, in considerazione di una avvenuto confronto sullo stesso in sede di Consiglio²⁵⁸. Nella prassi si è infatti

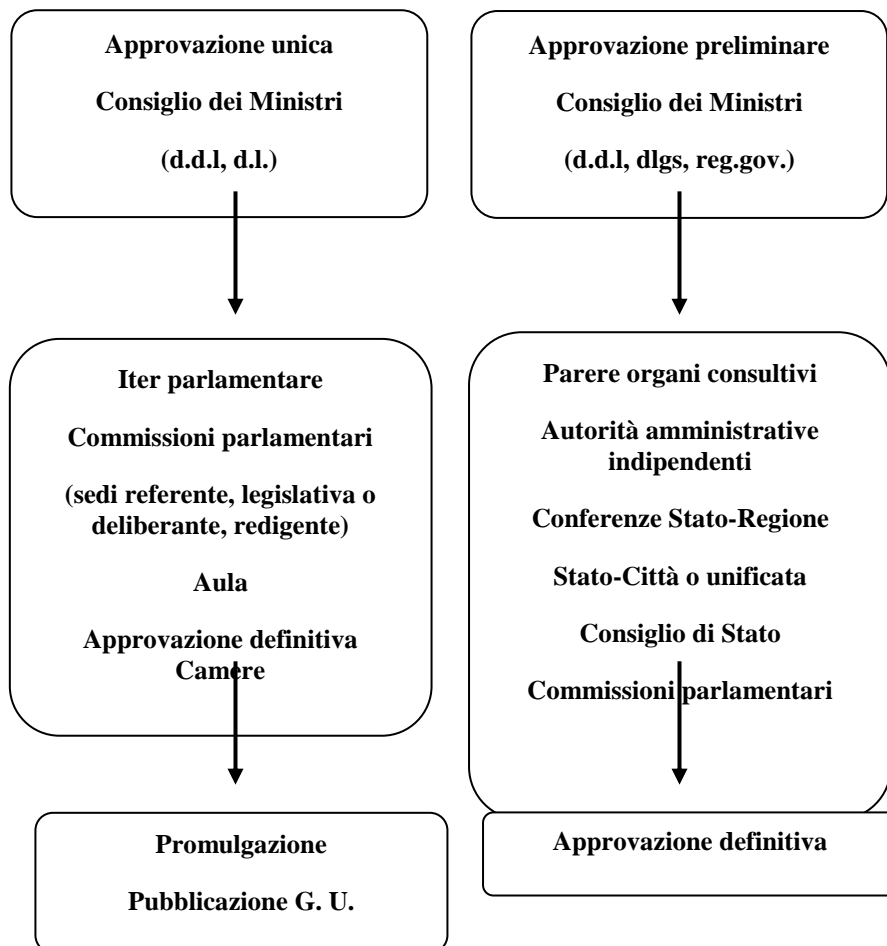
²⁵⁸ Si tratta di una prassi risalente, «l'abitudine di vari ministri a presentare al Consiglio dei ministri i disegni di legge di propria competenza ancora allo stadio di elaborazione preliminare: le cosiddette leggi-copertina [una sorta di] strategia consapevolmente perseguita proprio per evitare reciproci controlli [...] al fine di sondare le reazioni degli altri ministri, degli altri

consolidata l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri con la riserva "salvo intese tecniche": in buona sostanza, i nodi politici sono stati sciolti, ma occorre ancora intervenire sulla definizione ultima del testo. Tale fase delicatissima per l'ovvia ragione di assicurare coerenza tra il deliberato politico e la stesura tecnica è ancora una volta adempimento del DAGL²⁵⁹. Ora appare probabilmente chiaro come un tale procedimento, in particolare dal punto di vista dei gruppi di pressione e di quanti intendano premere sul decisore pubblico, si presti ad essere agevolmente condizionato²⁶⁰.

ministri, degli altri partiti, degli stessi gruppi interessati da quei provvedimenti» G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 413.

²⁵⁹ L'esame del Consiglio dei Ministri assume dunque una valenza prevalentemente politica. Come è stato ricordato: «Quando fu discusso nel Governo Amato il famoso decreto Conso sui "tangentisti" vi fu una contrapposizione abbastanza vivace in Consiglio dei Ministri [...] proprio sulla sua incidenza politica nell'ambito della polemica su "Tangentopoli", con pareri differenti tra i Ministri; così, G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 809.

²⁶⁰ Una soluzione (forse solo parziale) al problema, veniva indicata già in tempi meno recenti da G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 413, il quale ha sostenuto che «Almeno fino a quando non verrà definitivamente approvata la legge sulla Presidenza del Consiglio che attribuisce un reale potere di filtro al Sottosegretario alla Presidenza [i gruppi di pressione indisturbatamente contunderanno ad] esercitare la propria influenza tecnica e politica, in uno stadio nel quale è davvero possibile incidere sulla formulazione [e, dunque, sulla redazione materiale] di un testo legislativo».



Dal Consiglio dei Ministri al Parlamento.

Come noto, una volta deliberato dal Consiglio dei Ministri, il provvedimento va alla firma del Presidente della Repubblica ai fini del decreto autorizzativo. Dunque, il provvedimento viene presentato, senza un criterio che non sia esclusivamente di valutazione politica, presso gli uffici di Camera o Senato. Un ruolo molto delicato in questa fase è svolto – se esistente, ovvero se vi sia stata una delega in tal senso da parte del Presidente del Consiglio – dal Ministro (o dal Sottosegretario) per i Rapporti con il Parlamento. Il Dipartimento per i Rapporti col Parlamento si occupa infatti di valutare e mediare la posizione del Governo in relazione al procedimento legislativo

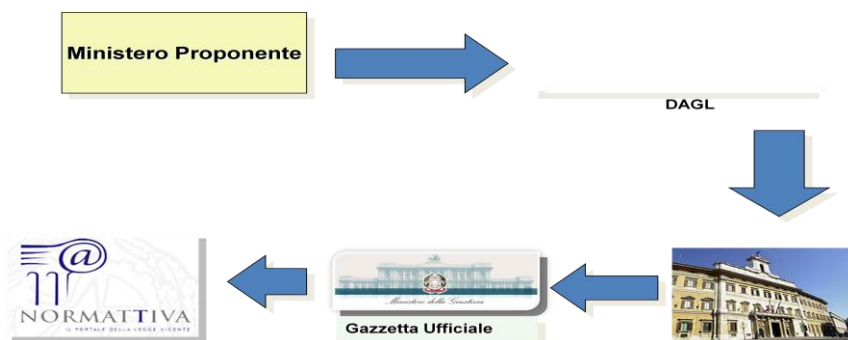
parlamentare, prestando attenzione al calendario dei lavori parlamentari, alla sensibilità ed ai rapporti politici maturati sul provvedimento in una Camera piuttosto che nell'altra²⁶¹. In ragione, tra l'altro, di un'organizzazione interna dei lavori di Assemblea e commissioni per alcuni versi disfunzionale, il calendario dei lavori di Assemblea è sempre affollato. L'ordine dei provvedimenti da esaminare non è di tipo cronologico, ma è valutato sulla base dell'importanza politica dei provvedimenti, spesso in considerazione del *peso politico* dei presentatori o delle *spinte* che il provvedimento riceve. In questo clima confusionario, l'inserimento di un provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea diviene molto faticoso rispetto a quello in Commissione, poiché per l'Aula c'è sempre «qualcuno che spinge e sgomita, ci sono le varie *lobbies*»²⁶², i gruppi di interesse che premono perché questo o quel provvedimento sia approvato prioritariamente. E, dunque, a margine del faticoso procedimento governativo, anche la fase parlamentare si presenta articolata e, per alcuni versi, *discrezionale*.

Nell'iter parlamentare, come visto, il Governo gode di una serie di prerogative di impulso, finalizzate a pressare il Parlamento nella valutazione del progetto di iniziativa governativa. Nella prassi tuttavia si registra, in particolare nei casi in cui l'assetto istituzionale sia assai frammentato – come accaduto, da ultimo, nella seconda parte della XVI legislatura – che nella sede parlamentare il Governo possa incontrare un certo ostruzionismo. Infatti, osservando la prassi, con particolare riguardo alla dinamica di funzionamento parlamentare in regime proporzionale, non risulta difficile notare come l'approvazione di un provvedimento governativo non sia tanto il frutto di una votazione a maggioranza, quanto, piuttosto, di un accordo tra le parti. In questi casi, si parla di *disco verde* da parte dell'opposizione, «affinché passino provvedimenti di parte governativa, magari con qualche correzione, perché

²⁶¹ Tale facoltà di “andare alla Camera o al Senato”, come usa nel gergo parlamentare, non è invece riconosciuta ai deputati, i quali, come noto, sono obbligati a presentare i progetti di legge di iniziativa parlamentare nella Camera di appartenenza.

²⁶² G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 816; l'A., descrive la difficoltà per i consiglieri parlamentari di gestire le pressioni di quanti intendono da una parte che i provvedimenti interessati siano assegnati in commissione in sede legislativa o deliberante, e dall'altra affinché siano trasferiti in queste sedi da quella referente, così da vedersi garantita in tempi più celeri la possibilità di una approvazione.

altrimenti la reazione sarebbe di rottura, qualche volta di ostruzionismo»²⁶³. Al contrario, anche quando il provvedimento del Governo *viene affossato*, spesso corrisponde alla stessa volontà del Governo di retrocedere sullo stesso, presumibilmente in considerazione di un accordo su un altro provvedimento più importante per l'attuazione del programma di governo. Una soluzione nella prassi utilizzata dal Governo è quella di premere sul Parlamento nell'ambito delle Commissioni parlamentari competenti per il tramite dei propri Ministri. Infatti, spesso accade che tra Commissione e Ministro, in ragione delle competenze di appartenenza, si instauri una sorta di «rapporto di comparto [derivante] dal comune interesse della commissione e del ministero a portare avanti un determinato settore anche a scapito di altri»²⁶⁴. In ogni caso, in Parlamento il vero *dominus* del procedimento, almeno nella sua fase iniziale relativa all'assegnazione e dunque dell'avvio dell'*iter* legislativo è il Presidente della Camera o del Senato, a seconda della sede in cui è stato presentato il progetto di legge.



²⁶³ G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 817

²⁶⁴ A riguardo, come è stato ricordato, si ripete la *querelle* tra i provvedimenti per la pubblica istruzione e la difesa, poiché ciascuna commissione è portata a considerare più importanti quelli di propria competenza; così, G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., p. 816.

Complessità del procedimento e debolezza istituzionale: alcune considerazioni conclusive.

Come si è cercato di dire, la complessità del coordinamento legislativo dell'Esecutivo, se da una parte risiede nella sostanziale e reale difficoltà, da parte dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio, di controllare e tipizzare il procedimento interno anche a causa della quotidiana pressione politica dettata dall'indirizzo programmatico del Governo (sempre più) di tipo emergenziale, dall'altra essa è ascrivibile ad una sorta di «concorrenza» tra ministri e sottosegretari²⁶⁵. Questo aspetto, apparentemente superficiale, in realtà è tutt'altro che estraneo alla nostra prospettiva di ricerca, perché consente di aprire al problema della decisione anche nella dinamica di Governo. Benché occorrerebbe operare una serie di distinzioni, in primo luogo tra i Governi della cd. *Prima Repubblica* e quelli della cd. *Seconda Repubblica* (e forse, oggi, anche rispetto a quello di un'ipotetica *Terza Repubblica*), si possono comunque individuare alcuni tratti distintivi degli stessi²⁶⁶. Tra questi, certamente la «pratica della mediazione e della lottizzazione» tra e dei Ministri sulla base delle appartenenze politiche della maggioranza, con decise

²⁶⁵ «Talvolta dotati di una delega specifica in determinate materie, i sottosegretari proliferano non solo perché l'aumento del loro numero è funzionale alla spartizione del potere fra i partiti della coalizione [...] ma anche perché sono gli stessi gruppi di interesse che riescono talora ad imporre un rappresentante loro gradito, incline a recepire favorevolmente le loro istanze», così G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 413. Sull'instabilità del sistema dal punto di vista politico, si v. A. DI VIRGILIO, *La politica delle alleanze pre-elettorali: stabilizzazione senza coesione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004.

²⁶⁶ Pur tra le differenziazioni che è possibile compiere sul tema, un aspetto sembra comune alla pratica dei Governi, e risiede nell'opacità delle procedure utilizzare. Sul punto, molto chiaramente, «[...] i governi deboli condannano i rispettivi sistemi politici ed economici ad operare con tassi di rendimento di gran lunga inferiori alle loro potenzialità e costituiscono molto spesso un caso drammatico di sottoutilizzazione delle risorse disponibili, dal punto di vista della teoria democratica, essi operano tipicamente nell'opacità», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 422; l'opacità dei meccanismi decisionali e l'assenza di ogni tipo di trasparenza nella definizione della volontà politica del legislatore possono produrre leggi difficili da interpretare, intelligentemente definite oscure da M. AINIS, *La legge oscura* (1997), Roma, Laterza, 2002.

caratterizzazioni di tipo consociativo anche rispetto ai rapporti con l'opposizione²⁶⁷.

In linea con un filone di pensiero consolidato sul punto, ancora in questa sede si può ritenere che la richiamata debolezza delle istituzioni di governo in Italia dipenda da due ordini di fattori, alcuni di carattere strutturale, altri di tipo processuale²⁶⁸. Nel primo caso, l'eterogeneità dei governi di coalizione sviluppa un sistema di veti incrociati in grado di rallentare e in alcuni casi paralizzare l'attività politica. Tale assetto neutralizza la capacità decisionale, ponendo le principali forze di maggioranza sotto il «permanente ricatto» degli accordi e dei veti²⁶⁹. Quanto alla componente processuale, in parte dipendente da quella strutturale, essa coinvolge la capacità del Governo, da una parte di coordinare il proprio potere normativo coerentemente al proprio indirizzo politico-programmatico, e dall'altra di costruire un proprio ruolo in Parlamento²⁷⁰ capace di determinare rapporti di forza utili al monitoraggio dell'*iter* parlamentare dei provvedimenti di interesse e alla conseguente approvazione degli stessi. In un siffatto quadro di governo, «roso da conflitti interni è per lo più incapace di “stare in Parlamento”»²⁷¹, il Governo spesso non è neppure in grado di essere fisicamente presente in Parlamento per seguire i propri provvedimenti, oppure vi si presenta diviso,

²⁶⁷ Sul punto, si v. l'analisi di F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, Milano Giuffrè, 1974; invece, quanto alla cd. *Seconda Repubblica*, si v. V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, 2007, p. 140-156.

²⁶⁸ Per completezza espositiva è opportuno specificare che, almeno sino ad un determinato periodo storico, anche nell'ambito della riflessione politologica, non sono mancate teorizzazioni a favore dei governi deboli, visti come una soluzione nei processi di consolidamento democratico, sul punto si v. C. DONOLO, F. FICHERA, *Il governo debole*, Bari, Di Donato, 1981.

²⁶⁹ In questo senso, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 415, dove l'A. delinea alcune ipotesi per risolvere tale situazione di emparse: ad esempio, invocando una situazione in cui il «Presidente del Consiglio che eserciti effettivamente (secondo comma dell'art. 92) il potere di nomina dei ministri [e il] Presidente della Repubblica operasse davvero di congiunto» oppure indicando una situazione in cui «reale» il «potere di coordinamento e di guida [...] del Presidente del Consiglio (fino, forse, a rendere possibile, almeno teoricamente, la revoca dei singoli ministri, vaexata quaestio, che non si comportino in modo collegiale».

²⁷⁰ Sull'argomento, si v. L. ELIA, *Il Governo come Comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951; S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, pp. 431-453.

²⁷¹ G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 416.

dando in questo modo prova sia della propria debolezza politica che della propria vulnerabilità «a gruppi di interessi trasversali (alcuni dei quali premono, naturalmente, anche su un'opposizione egualmente permeabile)»²⁷². In questo quadro politico frammentato le *lobbies* trovano il terreno più fertile per *entrare* nei meccanismi che contano e condizionare il processo di decisione, in alcuni casi assumendo in modo trasversale l'appoggio delle opposizioni o di quei componenti del Governo che intendano perseguire comunque l'obiettivo di condurre ad approvazione un determinato provvedimento. Com'è stato autorevolmente sostenuto a riguardo, «All'ombra dei governi deboli allignano e prosperano le molte varietà di poteri occulti e si manifestano fenomeni di economia sommersa, si producono favoritismi e privilegi, si riproducono squilibri di potere, di influenza, di risorse. Il tasso di democraticità dei governi deboli rimarrà sempre di gran lunga inferiore a quello dei governi *forti*, vale a dire legittimati dall'elettorato, in grado di assumere ed esercitare responsabilità decisionali nella trasparenza e facendo affidamento su istituzioni egualmente forti, perché autonome e competenti»²⁷³.

In questi casi, l'influenza esterna diviene, quasi per paradosso, risolutiva di situazioni di stallo, riuscendo in questo modo a soddisfare gli interessi di cui essa era portatrice. In tutti questi casi, le *lobbies* si pongono abilmente presso il decisore pubblico quali portatrici di una soluzione (o meglio *della* soluzione) migliore, cercando in questo modo anche di neutralizzare le attività dei gruppi concorrenti, così da accreditarsi come interpreti di un interesse coincidente con quello generale²⁷⁴. Di tutto questo, ovvero della dinamica di coalizione nella

²⁷² «Il risultato è che, spesso, i disegni di legge sono votati senza compattezza, parecchi emendamenti passano senza essere coordinati, i franchi tiratori esprimono la loro insoddisfazione ma senza potere “sistematizzare” un testo davvero organico», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 416.

²⁷³ G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 423.

²⁷⁴ «Il maggior successo di una *lobby* consiste nel saper giustificare convincentemente i propri vantaggi sulla base di un interesse generale [non di rado con l'aiuto di] parlamentari lobbisti (spesso collegati in una coalizione trasversale e flessibile)», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 416.

compagine governativa e delle conseguenti logiche competitive, si ricordi, da ultimo, il caso della XVI legislatura²⁷⁵.

Il procedimento legislativo, come visto, in particolare nella sede governativa, si articola nella prassi in modo da facilitare l'ascolto e il reciproco controllo tra le Amministrazioni e i soggetti interessati dai provvedimenti oggetto dell'attività normativa. Le articolate fasi procedurali, come tipizzate e soprattutto come convenzionalmente in uso nella pratica di governo, così come le regole di *better regulation* hanno in effetti contribuito a mettere il decisore pubblico nelle condizioni di essere informato – benché in un sistema di funzionamento da diversi punti di vista distorto e disfunzionale – su alcuni dei molti interessi presenti nel tessuto sociale. Se un tale sistema di regole tenta dunque di perseguire una reale apertura delle sedi decisionali, «onde evitate il rischio della “cattura” del regolatore da parte dei gruppi di interessi più forti, il metodo decisionale di tipo “processuale”, nel quale variamente il reperimento delle informazioni, l'audizione di testimoni, esperti, parti interessate [deve rispondere alla] necessità di consentire l'espressione e la rappresentazione di tutti gli interessi coinvolti nell'attività regolativa, ai fini di una regolazione più condivisa e dunque più efficace»²⁷⁶.

²⁷⁵ In questo senso, si pensi alla difficile dinamica venutasi a determinare nel Governo Berlusconi (XVI legislatura), e in particolare al rapporto divenuto apertamente conflittuale tra l'asse dell'allora Presidente del Consiglio (e dei Ministri a lui più vicini, tra cui quello della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione) e il Ministro dell'Economia. Si è trattato di un “fatto politico” di considerevole rilievo – quanto alla capacità di decisione del Governo (in considerazione del peculiare ruolo che, abbiamo visto, assume il Ministro dell'Economia nel coordinamento normativo del Governo) – ma anche in considerazione della successiva fase di crisi venutasi a determinare. Forse questi casi rientrerebbero in quelli in cui «si rimane, comunque, in un ambito nel quale i rapporti di forza politici riescono a sfuggire a sanzioni giuridiche e persino politiche», G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 415.

²⁷⁶ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 6; nel definire questo fenomeno di allargamento in Italia e in Europa dei meccanismi decisionali quale «tratto distintivo» del funzionamento del sistema istituzionale europeo, nel quale già è stata operata una regolazione socioeconomia dotata di una rimarchevole autonomia, l'A. spiega come esso sia in grado, se controllato, di varare politiche «credibili» e di assicurare maggiore efficienza alle democrazie nazionali.

CAPITOLO IV

LA LEGISLAZIONE NEGOZIATA

NELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

SOMMARIO: 1. Perché studiare la legislazione negoziata alla luce dell'esperienza regionale – 2. Notazioni sui modelli di negoziazione accolti dai nuovi Statuti regionali – 2.1. Abruzzo – 2.2. Calabria – 2.3. Campania – 2.4. Emilia-Romagna – 2.5. Lazio – 2.6. Liguria – 2.7. Lombardia – 2.8. Marche – 2.9. Piemonte – 2.10. Puglia – 2.11. Toscana – 2.12. Umbria – 2.13. Veneto

1. Perché studiare la legislazione negoziata alla luce dell'esperienza regionale.

Lo studio della legislazione negoziata appare di straordinario interesse se collocato nell'ambito del processo legislativo regionale, e in particolare nelle più recenti dinamiche della forma di governo regionale, così come regolata a seguito della riforma costituzionale del 2001.

Com'è noto, infatti, la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha contribuito in modo determinante a conformare la nuova architettura istituzionale della Repubblica italiana. In particolare, il novellato testo costituzionale ha ridefinito – ampliandolo in modo rimarchevole – il novero delle competenze normative delle Regioni, e consegnato ad esse una maggiore autonomia politico-istituzionale di cui la lunga stagione statutaria si è resa interprete²⁷⁷. Nel quadro del rinnovato assetto derivato dalla riforma

²⁷⁷ Com'è noto, la legge cost. n. 1 del 1999 ha esteso la potestà statutaria regionale – sia mediante l'eliminazione delle precedenti procedure di approvazione parlamentare, sia attraverso la soppressione del vincolo della deliberazione statutaria regionale con legge dello Stato – lasciando, così, la più ampia autonomia in capo alle Regioni, temperata dal solo vincolo dell'«armonia con la Costituzione»; a riguardo, e con particolare riferimento alla determinazione dei principi fondamentali nell'ambito della potestà concorrente, si v. G. SERGES, *Riassetto normativo e delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p. 164.

costituzionale, una delle innovazioni di maggior rilievo consiste, come noto, nella facoltà, per ciascuna Regione, di determinare la propria forma di governo. Tema di indagine, quest'ultimo, tanto affascinante quanto «di complessa definizione»²⁷⁸ anche in ragione dell'incidenza che su di esso tendono ad esercitare, in chiave dinamica, alcuni specifici fattori: tra questi, in modo particolare, le tendenze della legislazione, le trasformazioni del sistema dei partiti e le regole elettorali. Sul punto, com'è noto, la Costituzione riconosce ampia autonomia alle Regioni, riservando la legislazione elettorale, le modalità di elezione del Presidente della Giunta regionale e le sue relazioni con il Consiglio alla disciplina statale, nei limiti della definizione dei principi fondamentali, e a quella regionale, per la fissazione della complessiva disciplina di dettaglio²⁷⁹.

La legge cost. n. 1 del 1999, seguita a distanza di due anni dalla legge cost. n. 2 del 2001 per le Regioni a statuto speciale, ha avviato un rimarchevole processo di trasformazione della forma di governo regionale²⁸⁰. Tale processo va considerato in collegamento con le modifiche elettorali che, a partire dai primi anni Novanta, hanno impresso alla forma di governo regionale una torsione di tipo monocratico²⁸¹. A riguardo, occorre in primo luogo ricordare il ruolo giocato dalla legislazione elettorale “Tatarella” (l. 43/95), introdotta con il dichiarato intento di assicurare stabilità agli Esecutivi e autonomia politica alle Regioni, nel quadro più

²⁷⁸ S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, n. 15/2004, p. 3e ss.

²⁷⁹ Un tale assetto poggia su un triplice livello di fonti normative: un primo statale (competenza concorrente), un secondo regionale (se presente), e un altro statutario (che può disporre anche in relazione al numero dei componenti del Consiglio); sui problemi legati all'incertezza derivante da un siffatto, triplice piano normativo, si v. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

²⁸⁰ Per un'analisi relativa al progressivo decentramento territoriale, si v. F. PASTORE, *Il decentramento territoriale autonomistico negli statuti ordinari*, in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica*, Jovene, Napoli, 2006. Con riguardo al decentramento delle politiche sociali, si v. S. STAIANO, *Sanità e partiti politici: breve fulgore del sistema delle spoglie “formalizzato”*, in AA. VV., *Verso il decentramento delle politiche di welfare*. Incontro di studio “Gianfranco Mor” sul diritto regionale, a cura di L. VIOLINI, Milano, Giuffrè, 2011 (pubblicato anche in www.federalismi.it, n. 8/2011).

²⁸¹ Per un approfondimento relativo ai meccanismi premiali interni alla legislazione elettorale regionale, si v. R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 41 ss.

generale di quello che si sarebbe poi rivelato il lungo, e per alcuni versi tortuoso, cammino federale²⁸².

Volendone qui fornirne una pur sintetica ricostruzione, i tentativi di innovazione istituzionale allora maturati sul piano regionale puntavano principalmente a:

a. rafforzare – sulla scia delle modifiche già intervenute per i sindaci – i poteri del vertice del governo regionale²⁸³;

b. assicurare stabilità politica e durata ai governi regionali;

c. favorire continuità nell'azione politica di legislatura e incentivi per l'alternanza di governo;

d. neutralizzare la frammentazione del sistema dei partiti e disincentivare le connesse tendenze trasformistiche;

e. assicurare chiarezza alla competizione politica sin dalla fase pre-elettorale, con l'obiettivo di consegnare al cittadino-elettore lo «scettro»²⁸⁴ per selezionare e sanzionare le maggioranze di governo²⁸⁵.

È questo il contesto in cui ha preso forma l'idea di una democrazia *compiuta* o dell'*alternanza* anche sul piano regionale²⁸⁶: l'idea, cioè, di un modello di funzionamento competitivo, capace di assicurare il ricambio delle classi dirigenti e di incentivare la formazione di sistemi politici regionali autonomi; di assetti partitici regionali tendenzialmente distinti, o distinguibili, da quelli nazionali di riferimento, e dunque di partiti regionali «relativamente

²⁸² Com'è stato notato, in una prima fase, la stagione statutaria avviata dalla legge cost. n. 1/99 fu accolta con «entusiasmo», M. CAMMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, in Il Mulino, Bologna, n. 3, p. 447-455, anche in ragione degli auspici di un rinnovato rapporto che si sarebbe venuto a determinare tra «cittadinanza e territorio», G. DI COSIMO, *Prova d'appello per l'autonomia statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, Macerata, 2007, p. 11-14.

²⁸³ Per un'analisi dettagliata del tema, su tutti, si v. S. STAIANO, F. PINTO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 1998.

²⁸⁴ Così, G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

²⁸⁵ Per un approfondimento critico del tema, in particolare in relazione all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, si v. A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in Quaderni costituzionali, n. 3/1999, p. 572-577; per una lettura meno recente, ma pregevole, si v. R. RUFFILLI, *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Bologna, Il mulino, 1988.

²⁸⁶ Cfr. M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Paris, 1982, 41 ss., in cui si propone, tra l'altro, una classificazione delle forme di governo in ragione del ruolo specificamente assunto dalle forze politiche ai fini della designazione del Governo.

autonomi fra loro e rispetto al sistema politico nazionale, con l'emergenza di carriere politiche non necessariamente finalizzate a sbocchi "romani"»²⁸⁷.

A cominciare dunque dalle modifiche della legislazione elettorale, il piano del governo regionale è andato conformandosi dei caratteri tipici della modellistica maggioritaria²⁸⁸. In particolare, l'elezione diretta del vertice dell'organo esecutivo e le caratteristiche proprie della stringente clausola fiduciaria hanno contribuito a connotare il funzionamento della forma di governo regionale in chiave marcatamente competitiva. La corrispondente organizzazione politica ha dunque cominciato a risentire, anche sul piano dell'offerta partitica, delle dinamiche della "democrazia d'investitura", conformate alle «suggerzioni [proprie] dei modelli di democrazia immediata»²⁸⁹.

Un assetto istituzionale che ha tuttavia subito anche severe critiche, in particolare in relazione ai tratti propri del suo schema di funzionamento, definito esasperatamente rigido ed escludente, e pertanto indocile ad adattarsi alle dinamiche proprie dei processi politici, comunque aperti, questi ultimi, al posizionamento e riposizionamento degli attori che in esso operano²⁹⁰.

Più nel merito delle riforme elettorali adottate sul piano regionale, occorre ricordare che, ad oggi, su quindici Regioni ordinarie soltanto otto si sono dotate di una propria legge elettorale. Di queste, almeno quattro hanno adempiuto soltanto poco prima di una consultazione elettorale: si tratta di Calabria, Lazio, Puglia e Toscana, le quali hanno approvato il proprio Statuto nell'imminenza delle elezioni

²⁸⁷ C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 168-170.

²⁸⁸ Sulle ipotesi e modalità di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, si v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997; in relazione al dibattito istituzionale italiano, si rinvia agli atti dell'esperienza delle tre commissioni bicamerali – Commissione Bozzi, 83-83; Commissione De Mita-Iotti, 92-94; Commissione D'Alema, 97-98 (Servizio Studi Camera dei Deputati), e alle modifiche dei regolamenti parlamentari, V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 novembre 2008.

²⁸⁹ Sul punto, si v. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it, <http://www.issirfa.cnr.it/4693,908.html>, par. 3, il quale opera una distinzione piuttosto netta tra "principio di investitura" e "principio di autodeterminazione".

²⁹⁰ Tale ispirazione si concreta, principalmente, mediante i meccanismi dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, dell'assegnazione del premio di maggioranza e del sistema anti ribaltone "*aut simul stabunt aut simul cadent*".

politiche regionali del 2005²⁹¹. Sul piano dei contenuti, inoltre, si può notare come le formule elettorali adottate da queste Regioni non presentino tratti di particolare novità rispetto al modello della *legislazione Tatarella*. Anzi, esse mostrano una tendenziale conferma di quell'impianto, sul quale sono stati talvolta apportati specifici, seppur limitati, elementi di innovazione²⁹².

Volendo qui provare a definirne i tratti più significativi, come è stato ritenuto, essi appaiono muoversi in prevalenza verso un rafforzamento del «federalismo elettorale»²⁹³.

Essi si sostanziano nei seguenti interventi volti a:

a. innalzare la soglia di sbarramento per limitare la frammentazione politica all'interno dei Consigli regionali, la quale, invece, sarebbe stata incentivata dalla distribuzione di seggi a piccoli partiti (Calabria, Marche, Toscana, Puglia)²⁹⁴;

b. abolire il cosiddetto listino del presidente, poiché, contrariamente alle aspettative, esso si è rilevato nella prassi un incentivo alla frammentazione, in considerazione delle laceranti negoziazioni apertesesi tra i partiti, all'interno delle coalizioni regionali, per la cooptazione dei potenziali componenti la squadra del presidente;

c. diversificare la disciplina relativa al premio di maggioranza per semplificare l'assetto politico e, in alcuni casi, per assicurare il 60% dei seggi alla coalizione vincente;

d. tutelare le minoranze mediante la riserva del 35% dei seggi consiliari (Campania, Umbria e Toscana);

²⁹¹ Complessivamente, le Regioni ordinarie che si sono dotate di una nuova legge elettorale sono le seguenti: Calabria, Lazio, Puglia, Toscana, Campania, Umbria, Marche e, da ultimo, il Veneto (l. 5/12). Inoltre, va segnalato: che la Regione Marche aveva approvato una legge elettorale già una nel 2004, resa successivamente inoperativa a seguito di un ricorso da parte del Governo; che la Regione Basilicata aveva approvato una legge elettorale (l. 3/10), poi dichiarata illegittima (cfr. sent. C. cost. 45/11); che, ad oggi, in Liguria, Lombardia e Piemonte sono in corso di esame progetti di legge elettorale, cfr. *La situazione delle leggi elettorali nelle Regioni*, http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/%5B4f4cfb7637ab3%5Dsituazione_leggi_elettorali.pdf.

²⁹² Sul punto, si v. G. RIVOCCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 129.

²⁹³ C. FUSARO, *Il processo federale in Italia: opportunità e rischi*, cit.

²⁹⁴ Si tratta di casi in cui sono state introdotte soglie di sbarramento nette al 4% (soltanto nelle Marche tale correttivo è affievolito); invero, la legge Tatarella prevede una soglia di sbarramento al 3%, sebbene "aggirabile" qualora la lista appartenga ad una coalizione che ottenga il 5% dei voti a livello regionale; di qui un ulteriore argomento utilizzato da parte della dottrina per sollecitare una legislazione più rigorosa in questo senso.

e. diversificare la disciplina relativa al voto di preferenza (Campania e Toscana) e introdurre quote per la rappresentanza di genere (Calabria, Campania, Lazio, Marche, Puglia, Toscana)²⁹⁵.

Le trasformazioni delle istituzioni regionali hanno impresso considerevoli torsioni nella forma di governo regionale, contribuendo così a connotare le caratteristiche proprie della dinamica politico-elettorale regionale, nonché l'organizzazione delle sedi della rappresentanza sui livelli locali. Si tratta di una serie di aspetti di rimarchevole interesse ai nostri fini, poiché, come considerato per gli altri livelli di governo, ci consentono di comprendere il tipo di contesto istituzionale in cui si colloca la decisione pubblica e i centri politico-decisionali nell'ambito dei quali essa matura.

In questo quadro istituzionale, nella *transizione regionale*, le trasformazioni del sistema partitico hanno assunto particolare rilievo se studiate alla luce della bi-polarizzazione della competizione politica. Infatti, a partire dalla riforma del 1995 i livelli di competizione si sono ridotti a due principali: da un lato, la competizione tra liste provinciali regolata dalla formula elettorale proporzionale; dall'altro, la competizione regionale regolata dalla formula maggioritaria (tra liste e candidati a esse collegati). Una tendenza, questa, che si conferma anche nel dato delle ultime tornate elettorali²⁹⁶.

Il dato che emerge con maggiore forza è quello della rivendicazione di una sempre maggiore autonomia da parte delle Regioni, con la quale hanno fatto i conti i gruppi di pressione, nella contrattazione con le sedi decisionali locali, e lo Stato, sul piano della contrattazione tra soggetti. Infatti, la prospettiva politico-istituzionale appena tratteggiata ha inteso indubbiamente connotare la sfera

²⁹⁵ «La vicenda relativa alla promozione della rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale dimostra complessivamente come sia difficile tradurre in precetti normativi cogenti e soprattutto efficaci, in termini di risultati concreti, enunciazioni di principio, a carattere prevalentemente teleologico, collocate a livello costituzionale», così, F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 26.01.2009, p. 16, cui si fa diffusamente rinvio per una disamina del tema.

²⁹⁶ A. CHIARAMONTE, *Le elezioni regionali 2000 nella transizione italiana*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 175-198; F. DRAGO, *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005; A. DI VIRGILIO, *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 117-144.

politica regionale di una rilevante autonomia. In tal senso – si badi – essa ha messo in discussione quello schema, piuttosto consolidato, secondo cui la competizione politica regionale dovesse comunque essere (o rappresentare) un'appendice di quella nazionale. Si è così aperta una stagione nuova per l'autonomia regionale, nel solco del più ampio processo federativo avviato in Italia²⁹⁷. Le Regioni hanno potuto disporre di effettivi strumenti di emancipazione istituzionale rispetto al piano politico nazionale, benché alla prova dei fatti non si siano dimostrate in grado di valorizzarli pienamente²⁹⁸. Infatti, palesando una certa timidezza verso la maturazione di un'autonoma soggettività politica, almeno in una prima fase, le Regioni si sono dimostrate piuttosto inadeguate, o impreparate, ad adattarsi al nuovo assetto politico, a recepire cioè un cambiamento istituzionale di un tale portata²⁹⁹. Tale tendenza verso un modello «assolutamente uniforme e omogeneo di disciplina delle relazioni giuridiche tra gli organi politici regionali» si rinviene nell'analisi di tutti gli Statuti regionali “di seconda generazione”³⁰⁰.

²⁹⁷ Sulle ipotesi di modifica del bicameralismo, con particolare riguardo alla riforma del Senato e dell'assetto degli interessi regionali lì rappresentati, si v. G. SERGES, *Crisi del bicameralismo e rappresentanza degli interessi regionali. Qualche spunto sulla riforma del Senato*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008, pagg. 241-252; sul rapporto tra legislazione elettorale e dinamiche della forma di governo regionale, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997; A. DI GIOVINE e S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995; C. FUSARO, *Il processo federale in Italia: opportunità e rischi. Cosa apprendere, cosa evitare*, in *Forum of Federations*, Roma, 2010; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Aracne, 2010.

²⁹⁸ Un rimarchevole contributo in termini di studi e ricerche – comprensivo altresì di specifiche ipotesi di innovazione istituzionale – sul tema della forma di governo regionale e dei rispettivi strumenti di razionalizzazione, è rinvenibile nel lavoro della *Commissione bicamerale per le questioni regionali*, presieduta da A. BARBERA, ai cui atti si rinvia. Sul piano del metodo, nel documento conclusivo dei lavori della citata Commissione si esprime la consapevolezza della necessità di un intervento non limitato al piano degli Statuti regionali, ma allargato a quello costituzionale. Per una riflessione più ampia, si v. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991.

²⁹⁹ Per un approfondimento del tema, si v. S. STAIANO, *Regioni e riforme istituzionali*, in AA. VV., *Secondo rapporto sulle regioni*, Franco Angeli, Milano, 1994.

³⁰⁰ F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Cedam, 2012, p. 63; la denominazione di statuti di “seconda generazione” è utilizzata per distinguere gli statuti approvati dalle Regioni ad autonomia ordinaria all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 da quelli redatti dopo l'attuazione delle Regioni ordinarie nel 1970.

2. Notazioni sui modelli di negoziazione accolti dai nuovi Statuti regionali.

Com'è noto, il percorso delle Regioni verso l'attuazione degli adempimenti statutari non è stato affatto agile né tempestivo. Si è per questo parlato, ancora di recente, di una sorta di «resistenza regionale»³⁰¹ al cambiamento istituzionale di cui è possibile dar conto attraverso alcune indicazioni specifiche:

a. si pensi, innanzitutto, al ritardo con cui si è giunti alla elaborazione dei nuovi Statuti³⁰²: mediamente, nessuna Regione ha impiegato meno di cinque anni nella predisposizione e approvazione degli stessi; e, ad oggi, una Regione non ha ancora adempiuto³⁰³;

b. si consideri che l'annunciata (seppur non da tutti auspicata) differenziazione tra gli assetti istituzionali regionale e nazionale non si è realizzata, o almeno non in modo netto, né nella misura invocata.

Ad oggi, in base legge costituzionale n. 1 del 1999 e delle successive revisioni costituzionali, quattordici Regioni ad autonomia ordinaria su quindici si sono dotate di un nuovo Statuto (non ha adempiuto la Regione Basilicata). Al citato ritardo con cui si è giunti all'elaborazione dei nuovi Statuti si aggiunga che soltanto di recente, alcune Regioni, come Molise e Veneto, si sono dotate di un proprio Statuto (e stupisce che i maggiori ritardi siano stati accumulati proprio da quelle Regioni, come Lombardia e Veneto, che godono di una solida tradizione amministrativa e nelle quali sembrano piuttosto radicati sentimenti autonomistici).

Inoltre, sul piano delle scelte organizzative di fondo compiute da ciascuna Regione, dalla forma di governo all'articolazione degli assetti istituzionali, non vi

³⁰¹ Sia consentito rinviare sul punto a U. RONGA, *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in F. PASTORE (a cura di), Prefazione di S. STAIANO, *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Jovene, Napoli, 2012, p. 68. Pubblicato anche in www.federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n. 15/2012, p. 7.

³⁰² Per una disamina degli Statuti regionali, con particolare riguardo alle ipotesi di introduzione dell'istituto referendario, si v. F. PASTORE, *Il referendum negli statuti regionali ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in AA.VV. *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Jovene, Napoli, 2008.

³⁰³ Si tratta della Regione Basilicata; inoltre, si consideri che solo di recente Molise e Veneto si sono dotate di uno Statuto (e stupisce che i maggiori ritardi siano stati accumulati proprio da quelle Regioni, come Lombardia e Veneto, che godono di una solida tradizione amministrativa e nelle quali sembrano piuttosto radicati sentimenti autonomistici), cfr. sul punto, A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, cit., p. 253 ss.

sono significative differenze. Ad un'analisi comparativa degli Statuti regionali, infatti, si può facilmente coglierne la complessiva omogeneità nelle soluzioni apprestate. A questo riguardo, ad esempio, emerge con forza il dato relativo all'orientamento, pressoché generalizzato nelle Regioni, a conferma del *modello transitorio*. Ciò offre spunti di riflessioni interessanti: da una parte, tale scelta può essere interpretata come un ulteriore segnale di rinuncia delle Regioni a far valere una propria peculiarità politico-istituzionale; dall'altra, all'opposto, essa indurrebbe a considerare come consapevole e radicata la preferenza del legislatore regionale verso un modello di tipo «neoparlamentare»³⁰⁴. Cioè, verso un sistema istituzionale in cui elementi caratteristici della forma di governo presidenziale (l'elezione diretta) si coniugano ad elementi tipici della forma di governo parlamentare (il rapporto di fiducia). In questo senso, tra l'altro, è apparsa emblematica la bocciatura referendaria del progetto di legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia, che prevedeva il sostanziale ripristino della forma di governo parlamentare di tipo consensuale. In tema di forma di governo occorre comunque precisare che le Regioni non hanno potuto operare in piena autonomia, ma hanno dovuto fare i conti con due vincoli: il primo, di natura legislativa, la legge cost. n. 1 del 1999, e il secondo, di natura giurisprudenziale, la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004³⁰⁵. Entrambi i limiti hanno contribuito a perimetrare gli ambiti di manovra delle Regioni quanto alla forma di governo e ad incentivare la stabilizzazione del citato *modello neoparlamentare*, finendo in questo modo per accelerare il processo di omogeneizzazione dei sistemi politici regionali³⁰⁶.

³⁰⁴ Tale modello fu sperimentato a livello locale con la legge n. 81 del 1993.

³⁰⁵ V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, p. 95.

³⁰⁶ Per un articolato e interessante dibattito sul punto, si v. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2002; S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 463-466; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 febbraio 2004; G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 agosto 2003; M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 settembre 2003; G. GUZZETTA, *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 settembre 2003; M. VOLPI, *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 settembre 2003; l'intero confronto tra i due autori è apparso, sotto la voce *Il "caso" Calabria* su <http://www.forumcostituzionale.it/site/content/view/9/45/>.

Ancora, tra gli ulteriori elementi comuni agli Statuti regionali possono rientrare le varie modalità di investitura consiliare dei governi regionali, e di controllo su di essi, come la sottoposizione del programma di governo all'approvazione del Consiglio (Emilia Romagna, Toscana, Liguria e Calabria)³⁰⁷, la relazione annuale sullo stato di attuazione del programma al Consiglio del Presidente regionale (Umbria e Puglia), o la possibilità del ricorso alla mozione di sfiducia (benché questa assuma caratteri recessivi e politicamente disincentivanti)³⁰⁸.

Un altro aspetto interessante è rinvenibile nei propositi, assunti in diverse Regioni, di mettere mano alla revisione dei propri Statuti anche laddove da poco approvati: questa circostanza sembrerebbe suggerire un certo livello di approssimazione nella elaborazione dei medesimi Statuti, con buona probabilità ascrivibile all'assenza di una riflessione condivisa, o alla fretta con cui si è in molti casi proceduto alla loro approvazione, spesso nell'imminenza di una consultazione elettorale³⁰⁹.

Regioni e partecipazione

Tuttavia, in tema di partecipazione e inclusione della rappresentanza di interessi ai processi decisionali, i legislatori regionali hanno dimostrato una considerevole lungimiranza, prevedendo nei propri statuti forme diverse di coinvolgimento dei cittadini nelle sedi legislative regionali³¹⁰.

Pur con modalità e livelli di intensità differenti, tutti i nuovi statuti regionali contemplano strumenti specificamente dedicati alla legislazione

³⁰⁷ Va specificato che si tratta di approvazione non vincolante giuridicamente per l'Esecutivo; in tal senso, la Corte cost. con le sentenze nn. 372 e 379 del 2004 ne ha infatti circoscritto i limiti, in coerenza col l'assetto della forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione.

³⁰⁸ M. CARLI, *I nuovi statuti regionali: osservazioni in ordine sparso*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, Macerata, 2007, p. 365-368.

³⁰⁹ Sono state apportate revisioni agli statuti in Toscana, Emilia Romagna e Umbria; tali modifiche hanno riguardato principalmente il numero di consiglieri e assessori (disponendone in alcuni casi la riduzione) e hanno messo in luce problematiche legate alla forma di governo; sono stati avviati, inoltre, processi di revisione statutaria in Calabria, Marche, Liguria e Piemonte.

³¹⁰ M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 71-79. Per una disamina degli Statuti regionali, con particolare riguardo alle ipotesi di introduzione dell'istituto referendario, si v. F. PASTORE, *Il referendum negli statuti regionali ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in AA.VV. *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Jovene, Napoli, 2008

negoziata. Sono infatti previsti strumenti e organismi a vario modo attuativi dei principi di sussidiarietà orizzontale (ai nostri fini di maggior pertinenza) e verticale³¹¹, in molti casi esplicitati tra i principi regolatori della dinamica democratica delle Regioni. Anche sul piano regionale è stata dunque assunta maggiore consapevolezza del peso delle organizzazioni sociali quali espressione di istanze di cittadinanza attiva e partecipativa³¹².

Alcune Regioni, nel corso degli ultimi anni, hanno presentato proposte di legge finalizzate a regolare l'attività dei gruppi di pressione presso le istituzioni legislative regionali.

Non può che meravigliare positivamente, in questa sede, la sensibilità dimostrata dai legislatori regionali sull'argomento.

Complessivamente, i contenuti delle rispettive leggi tendono a disciplinare l'accesso dei gruppi ai centri decisionali regionali con l'obiettivo, in particolare, di assicurare la conoscibilità presso l'esterno delle attività compiute

Quanto alle soluzioni apprestate dalle Regioni nell'ambito degli Statuto, volendo qui raccogliergli in sintesi principali strumenti partecipativi si possono menzionare:

a. forme aperte di istruttoria legislativa nell'ambito delle quali si realizza l'ascolto e l'incontro tra gruppi e decisore pubblico; esse stabilizzano le consultazioni sia preventive che contestuali rispetto all'esame del disegno di legge regionale da parte delle competenti Commissioni per il tramite di specifiche audizioni;

b. organismi di rappresentanza degli interessi particolari relativi a tipologie differenti.

³¹¹ A. STERPA, "Negoziale le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, cit.

³¹² Cfr sul tema, L. PEGORARO, *La parabola delle hearings regionali: dalla partecipazione al lobbying*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Maggioli, 1985, pp. 267 ss.

2.1. Statuto della Regione Abruzzo.

Statuto della Regione Abruzzo approvato con legge regionale 28 dicembre 2006³¹³.

Lo Statuto della Regione Abruzzo innanzitutto reca disposizioni in materia di sussidiarietà: in particolare, all'articolo 10, è previsto che la Regione sostenga e valorizzi l'autonoma iniziativa dei cittadini, in forma singola o associata, al fine di contribuire alle attività di interesse generale, nonché alla realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale. Se da una parte il richiamo alla partecipazione è chiaro, dall'altra, ovvero con riferimento al contributo che tale partecipazione può arrecare al procedimento politico-legislativo regionale – ciò che ai nostri fini è dunque di maggiore interesse – non sembra vi sia, in questo caso, un specifico riferimento³¹⁴.

Tuttavia, il successivo articolo 11 esprime in modo assai chiaro, sotto la rubrica “La concertazione”, il ruolo delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori nel processo politico regionale. Rispetto alle medesime disposizioni analizzate negli altri Statuti, in questo caso il riferimento alla concertazione non esprime in modo diretto l'incidenza degli interessi ulteriori nel procedimento legislativo, ma contempla il concorso che essi determinano, con il legislatore regionale, all'ampliamento della base produttiva. I medesimi obiettivi, al secondo comma del medesimo articolo, sono perseguiti con riguardo al ruolo delle autonomie funzionali e professionali, così come delle forze sociali e associative, prevedendo – in questo caso in modo meno indiretto – il loro coinvolgimento, in particolare nella forma della consultazione, nelle fasi di contrattazione³¹⁵.

³¹³ Il testo della deliberazione statutaria, approvato con due deliberazioni successive, in data 28 giugno 2006 e in data 12 settembre 2006, è stato pubblicato nel BURA 22 settembre 2006, n. 7 Straordinario ai sensi dell'art. 2 della L.R. 23 gennaio 2004, n. 5. Non essendo state presentate richieste di referendum nel termine di tre mesi da tale pubblicazione, in data 28 dicembre 2006, il Presidente della Giunta regionale ha provveduto alla promulgazione dello Statuto ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 5 del 2004. Lo Statuto è stato pubblicato nel BURA 10 gennaio 2007, n. 1 Straordinario ed è entrato in vigore il giorno successivo.)

³¹⁴ Statuto Abruzzo - Art. 10 *La sussidiarietà*. 1. La Regione sostiene e valorizza l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e la realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale. 2. La Regione promuove il ruolo delle Autonomie locali e l'associazionismo fra Enti Locali; garantisce la partecipazione degli Enti locali all'attività degli Organi regionali attraverso il Consiglio delle Autonomie locali; applica il principio di decentramento amministrativo.

³¹⁵ Statuto Abruzzo - Art. 11 *La concertazione*. 1. La Regione riconosce il ruolo e la funzione delle Organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, favorisce il metodo della concertazione e

In linea con quanto analizzato nell'ambito di tutte le disposizioni statutarie delle Regioni italiane, anche l'Abruzzo reca specifiche disposizioni al tema della partecipazione, regolando sia le modalità di esercizio del diritto di voto, sia le diverse modalità di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica della Regione.

Per ciò che ai nostri fini più rileva, in particolare l'articolo 12, al terzo comma, stabilisce che la Regione promuove le forme democratiche di associazionismo, assicurando alle "organizzazioni che esprimono interessi", ovvero, utilizzando le categorie proprie di questa ricerca, i gruppi di interesse o pressione, di poter dare visibilità agli interessi rappresentati. Tale attività è espressa quale "diritto di far conoscere e sostenere pubblicamente" le opinioni e le proposte dei gruppi sulle materie che sono proprie della competenza regionale.

Di particolare interesse è la previsione, nello stesso comma, di un Albo Regionale della Partecipazione, da istituire con legge regionale, insieme a Consulte tematiche animate dai soggetti iscritti all'Albo e individua specifici e ulteriori meccanismi di consultazione. Si tratta di una previsione interessante, perché sembra tenere in considerazione i problemi, più volte segnalati, relativi alla necessità di assicurare pari condizioni di accesso dei gruppi al decisore pubblico e modalità trasparenti di esercizio delle rispettive attività.

Il medesimo approccio è richiamato nell'ambito dell'articolo 12 e, con precisione, nuovamente nel comma 7, laddove nel fare riferimento alle ipotesi di intervento nel procedimento amministrativo si richiama la figura dei "portatori di interessi diffusi in forma associata"³¹⁶.

concorre all'ampliamento della base produttiva ed al sostegno delle attività produttive, nel rispetto dell'ambiente e secondo le regole dello sviluppo sostenibile. 2. La Regione riconosce altresì il ruolo delle autonomie funzionali e professionali, delle forze sociali e dell'associazionismo e ne assicura la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali mediante fasi formali di concertazione e di confronto.

³¹⁶ Statuto Abruzzo Art. 12 *La partecipazione*. 1. Sono elettori della Regione i cittadini maggiorenni, iscritti nelle liste elettorali dei Comuni dell'Abruzzo anche se vivono all'estero; la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli abruzzesi residenti all'estero e ne assicura l'effettività. Tutti gli elettori, anche residenti all'estero, hanno diritto di partecipare a proposte legislative ed ai referendum regionali; la legge regola l'esercizio di tali diritti conformemente allo statuto, assicurandone l'effettività. 2. La Regione riconosce e promuove la partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche. 3. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della

L'articolo 23 dello Statuto, a conferma di una tendenza propria di tutti gli Statuti, prevede l'istituzione di Commissioni sia permanenti che speciali. Esse partecipano al procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti, e dunque definiscono un modello di tipo negoziale qualora, come visto, nell'ambito delle stesse sia assicurato l'accesso e l'apporto di interessi diversi, anche esterni al circuito decisionale formale.

In questo senso, il terzo comma, nel prevedere la possibilità di audizioni, specifica che possono essere ascoltati, tra gli altri, soggetti appartenenti alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, ovvero professionali e di altre formazioni sociali. Ancora in questo caso, i margini della contrattazione legislativa restano aperti³¹⁷.

loro autonomia, forme democratiche di associazionismo ed assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa. A tal fine la legge regionale istituisce e disciplina l'Albo Regionale della Partecipazione, prevede l'istituzione di Consulte Tematiche costituite dai soggetti iscritti all'Albo ed individua e disciplina ulteriori meccanismi di consultazione. 4. La Regione garantisce la più ampia informazione sull'attività dei propri organi ed uffici, degli enti e degli organismi da essa dipendenti, controllati o partecipati, la pubblicità degli atti e il diritto di accesso, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dalla legge. 5. I cittadini ed i residenti in Abruzzo possono rivolgere petizioni alla Regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità; gli enti locali possono sottoporre alla Regione istanze per chiedere provvedimento o per prospettare esigenze di interesse generale. Le petizioni e le istanze sono presentate, a seconda delle rispettive competenze, al Presidente della Giunta o al Presidente del Consiglio regionale. Non sono ammissibili le petizioni e le istanze che non attengano a funzioni proprie o delegate della Regione. 6. I soggetti di cui ai commi 2 e 3 a rappresentatività almeno provinciale e gli enti locali possono interrogare gli organi della Regione su questioni di loro competenza; all'interrogazione è data risposta scritta entro termini stabiliti con legge. 7. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto amministrativo regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale. 8. Gli ambiti, i limiti e le modalità delle forme di consultazione e concertazione di cui agli articoli 10 e 11 e degli Istituti di partecipazione e di democrazia diretta, previsti nei commi da 1 a 8, sono disciplinati con legge regionale che ne assicura uniforme diffusione ed adeguata organizzazione.

³¹⁷ Statuto Abruzzo - Art. 23 *Le Commissioni consiliari*. 1. Il Consiglio istituisce Commissioni permanenti e speciali. Il numero e le attribuzioni delle Commissioni sono stabiliti dal Regolamento. La composizione delle Commissioni è determinata in proporzione alla consistenza dei Gruppi consiliari. 2. Le Commissioni partecipano al procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti nei modi e nelle forme previste dallo Statuto e dal Regolamento. 3. Nell'ambito delle materie di competenza, le Commissioni possono disporre l'audizione del Presidente della Giunta, degli Assessori, degli amministratori di Enti ed Aziende dipendenti o comunque a partecipazione regionale, dei Dirigenti della Regione; possono, altresì, invitare rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, professionali o di altre formazioni sociali.

Sono previste inoltre commissioni sia d'inchiesta³¹⁸ che di vigilanza³¹⁹.

Desta il nostro interesse l'articolo 27 perché prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione. Non vi sono altre specificazioni in relazione all'organismo, poiché se ne rinvia a disciplina alle disposizioni del Regolamento. Ai nostri fini, esso assume potenzialmente un certo interesse se collocato nella riflessione condotta sul tema della qualità della normazione in relazione alla regolazione del fenomeno della legislazione negoziata³²⁰.

La tendenza della Regione Abruzzo ad *aprire* le proprie istituzioni agli apporti esterni è data altresì dalla Sezione II dello Statuto dedicata alle forme di organizzazione, ovvero alle ipotesi di istituzione delle Agenzie regionali (art. 55)³²¹, di Enti e Aziende (art. 56)³²² e di Partecipazioni societarie (art. 57)³²³.

³¹⁸ Statuto Abruzzo - Art. 24 *Le Commissioni d'inchiesta*. 1. Il Consiglio, su richiesta di almeno un quarto dei suoi componenti, dispone l'istituzione di Commissioni d'inchiesta su materie che interessano la Regione. 2. La deliberazione istitutiva della Commissione d'inchiesta determina l'oggetto e il termine entro il quale la Commissione conclude i lavori, che non può eccedere la durata della legislatura. 3. La Commissione è composta in proporzione alla consistenza dei Gruppi e ottiene dai responsabili degli uffici della Regione, senza che sia opponibile ad essa il segreto d'ufficio, tutte le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato. 4. Le Commissioni d'inchiesta non possono essere contemporaneamente più di quattro e sono presiedute da un Consigliere tra quelli indicati dai gruppi di opposizione.

³¹⁹ Statuto Abruzzo - Art. 25 *La Commissione di vigilanza*. 1. Il Consiglio istituisce una Commissione permanente, organizzata e disciplinata dal Regolamento, presieduta da un Consigliere, tra quelli indicati dall'opposizione, alla quale è attribuito l'esercizio autonomo della funzione di vigilanza sulla realizzazione del programma e sull'attività dell'Esecutivo. La Commissione effettua anche la valutazione sull'attuazione degli atti normativi e di alta programmazione. 2. La Commissione riferisce periodicamente al Consiglio sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, sull'attuazione del programma e dei piani regionali, nonché sull'attività degli Enti e delle Aziende dipendenti dalla Regione e sulle funzioni delegate agli Enti locali. 3. La Commissione, nell'esercizio della propria funzione, ha tutti i diritti previsti dall'art. 30, comma 2.

³²⁰ Statuto Abruzzo - Art. 27 *Il Comitato per la legislazione*. 1. Il Consiglio istituisce, secondo le disposizioni del Regolamento, il Comitato per la legislazione.

³²¹ Statuto Abruzzo - *Sezione II Le forme di organizzazione*. art. 55 *Le Agenzie regionali*. 1. La Regione, può istituire con legge Agenzie regionali per lo svolgimento di compiti specifici. 2. Le Agenzie sono unità amministrative caratterizzate dall'assegnazione di un compito specifico e di risorse organizzative ed economiche, con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale. 3. Alle Agenzie è preposto un dirigente nominato dalla Giunta.

³²² Statuto Abruzzo - Art. 56 *L'istituzione di Enti e Aziende*. 1. La Regione, per lo svolgimento delle proprie attività, può istituire con legge Enti secondo i principi che regolano l'attività amministrativa. 2. Gli Enti pubblici economici assumono il nome di Azienda e godono di autonomia imprenditoriale. La loro attività è regolata dal diritto comune, compreso il rapporto di lavoro del personale. 3. La Giunta approva gli statuti e i regolamenti degli Enti e delle Aziende. 4. La legge stabilisce le modalità di conferimento e di revoca degli incarichi dei rispettivi dirigenti apicali. Il personale degli Enti e delle Aziende è equiparato al personale regionale, salva diversa disposizione di legge. 5. L'istituzione di Enti ed Aziende avviene tenendo conto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, per lo svolgimento di attività di interesse generale. 6. L'esercizio

Lo Statuto contempla inoltre strumenti di raccordo tra le Regioni e lo Stato³²⁴, e tra le Regioni e gli Enti locali³²⁵, in cui si favorisce ogni forma di collaborazione, di comunicazione e partecipazione dei soggetti all'attività della Regione.

È prevista la Conferenza Stato-Regioni³²⁶ e il Consiglio delle Autonomie locali, con finalità, quest'ultimo, prevalentemente consultive. Tra le sue competenze rientra quella di rilasciare pareri sugli atti di proposta dei documenti economico-finanziari e sulle proposte di legge e di regolamento³²⁷.

di funzioni da parte di Commissari all'interno degli Enti e delle Aziende regionali non può protrarsi per oltre un anno, prorogabile per una sola volta, in presenza di comprovate necessità.

³²³ Statuto Abruzzo - Art. 57 *Le partecipazioni societarie* 1. La Regione può partecipare a società costituite secondo il diritto comune, operanti in settori di interesse regionale; ove ne valuti la necessità, può promuoverne la costituzione. 2. La legge autorizza la partecipazione, ne stabilisce la misura e ne determina presupposti e condizioni, con riferimento all'atto costitutivo e allo statuto sociale. 3. La costituzione di società e la partecipazione regionale ha luogo in base al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

³²⁴ Statuto Abruzzo - Titolo VI *Gli strumenti di raccordo Sezione I I rapporti Regione-Stato* Art. 67 La collaborazione e la partecipazione 1. La Regione promuove e favorisce ogni forma di collaborazione e partecipazione agli Organi dell'Unione Europea, del Parlamento e del Governo della Repubblica. 2. La legge determina le condizioni e le modalità della collaborazione e partecipazione.

³²⁵ Statuto Abruzzo - Sezione II *I rapporti Regione-Enti locali* Capo II *Il consiglio delle autonomie locali* Art. 71 *Il Consiglio delle autonomie locali* 1. Il Consiglio delle Autonomie locali è organo di consultazione della Regione e di partecipazione degli Enti locali di rappresentanza istituzionale, autonoma ed unitaria degli Enti locali e costituisce sede di studio, informazione, confronto, coordinamento, partecipazione e proposta sulle problematiche di loro interesse. 2. Il Consiglio delle Autonomie locali è composto da venti membri individuati secondo le prescrizioni della legge. 3. Il Consiglio delle Autonomie locali elegge tra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di Presidenza; adotta, a maggioranza assoluta dei componenti, il regolamento per il proprio funzionamento che è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione. 4. La legge determina le dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali. 5. Il Consiglio delle Autonomie locali può ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie per l'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti locali. 6. Il Consiglio delle Autonomie locali può proporre alla Giunta ed al Consiglio regionale la promozione della questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dall'art. 127, comma 2, della Costituzione.

³²⁶ Statuto Abruzzo - Art. 68 *La Conferenza Stato-Regioni e le intese fra Regioni*. 1. Il Presidente della Giunta, o un Assessore delegato, partecipa ai lavori della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. 2. Il Presidente della Giunta informa il Consiglio sui lavori delle Conferenze. 3. Le intese con altre Regioni, secondo i fini e con le modalità di cui all'art. 117 della Costituzione, sono ratificate con legge regionale. 4. La Regione può inviare propri rappresentanti in organismi internazionali o dell'Unione Europea di cui facciano parte Stati federati o Regioni autonome.

³²⁷ Statuto Abruzzo - Art. 72 *Le attribuzioni del Consiglio delle Autonomie locali*. 1. Il Consiglio delle Autonomie locali esprime pareri su richiesta del Consiglio e della Giunta regionale nei casi indicati dalla legge, che definisce anche le procedure per l'acquisizione del parere. 2. Il Consiglio delle Autonomie locali esprime parere sul Documento di programmazione economica e finanziaria regionale, sugli atti di proposta dei documenti economico-finanziari e sulle proposte di legge e di regolamento inerenti l'attribuzione di delega delle competenze che riguardano gli Enti locali; formula proposte e indirizzi; valuta la relazione che accompagna il rendiconto consuntivo;

L'articolo 73 reca disposizioni, infine, sulla Conferenza regionale per la programmazione: siamo qui nell'ambito degli organismi previsti anche da molte altre Regioni: su quanto interessi ai nostri fini anche questo aspetto si rinvia alle argomentazioni più sopra richiamate³²⁸. Lo stesso con riferimento all'Osservatorio dei diritti, istituito con il compito di verificare lo stato di attuazione delle iniziative riguardanti il Titolo primo dello Statuto: esso si conferma, insieme agli altri organismi di raccordo, uno strumento utili alla composizione di interessi diversi e convergenti su determinate questioni, come, in questo caso, il pieno soddisfacimento dei diritti³²⁹.

Ipotesi normativa sul *lobbying* della Regione Abruzzo

Regione Abruzzo Legge regionale 22 dicembre 2010, n. 61 "Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari".

I gruppi di pressione sono così individuati: «le associazioni, le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con finalità temporanee e le società portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica».

Il rappresentante di interessi particolari: «il soggetto che rappresenta presso i decisori pubblici il gruppo di interesse particolare».

presenta osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto. 3. Il Consiglio regionale delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti qualora non si adegui al parere espresso dal Consiglio delle Autonomie locali in materia di conferimento di funzioni amministrative e di riparto di competenze tra Regione ed Enti locali. 4. Le nomine e le designazioni di rappresentanti del sistema degli Enti locali previste da leggi regionali sono di competenza del Consiglio delle Autonomie locali.

³²⁸ Statuto Abruzzo - Sezione III *I rapporti Regione-Autonomie funzionali* art. 73 *La Conferenza regionale per la programmazione*. 1. La Conferenza regionale per la programmazione, istituita presso la presidenza della Giunta, è organo consultivo della Regione. La Conferenza è presieduta dal Presidente della Giunta, o da un Assessore delegato, che provvede alla convocazione. 2. La Conferenza è composta dai rappresentanti delle autonomie funzionali, delle categorie sociali, dei sindacati, del terzo settore, dell'associazionismo e del volontariato, degli ex Consiglieri regionali e degli ex Parlamentari attraverso le rispettive associazioni regionali. Si riunisce almeno due volte l'anno; esamina il documento di programmazione economica e finanziaria regionale e gli atti di proposta dei documenti economico-finanziari; formula proposte e indirizzi; valuta la relazione che accompagna il rendiconto; presenta osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto.

³²⁹ Statuto Abruzzo - Art. 83 *L'Osservatorio dei diritti* 1. La Regione istituisce l'Osservatorio dei diritti con la finalità di verificare costantemente e periodicamente l'attività e lo stato di attuazione delle iniziative relative alle disposizioni del Titolo I. 2. L'Osservatorio informa l'opinione pubblica sull'attività della Regione. 3. L'istituzione, la composizione, l'organizzazione e le modalità di azione dell'Osservatorio sono regolati con legge.

L'attività di rappresentanza degli interessi particolari è così definita: «ogni attività svolta da gruppi di interesse particolare attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, *position paper* e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi, anche di natura non economica, nei confronti dei decisori pubblici al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici».

La soluzione apprestata è l'istituzione di un *Registro* presso il Consiglio regionale (art. 5).

Diritti dei lobbisti: richiesta di essere ascoltati dalle commissioni consiliari; inoltre di documentazione e richieste formali; diritto di accesso agli uffici del Consiglio regionale e della Giunta regionale per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico sugli atti di loro interesse o sull'organizzazione procedurale dei lavori del Consiglio e della Giunta (art. 5).

Obblighi dei lobbisti: divieto ai rappresentanti dei gruppi di interesse di esercitare nei confronti dei decisori pubblici forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto.

Sanzioni: richiamo formale, sospensione temporanea, revoca dell'iscrizione; in quest'ultimo caso il gruppo di interesse non può chiedere una nuova iscrizione prima di due anni dalla revoca stessa (art. 6).

2.2.Statuto della Regione Calabria.

Statuto della Regione Calabria approvato con legge regionale 19 ottobre n. 25 del 2004 e modificato con legge regionale 20 aprile 2005, n. 11 e 19 gennaio 2010, n. 3.

Lo Statuto della Regione Calabria reca disposizioni in tema di partecipazione popolare al Titolo II. L'articolo 4, con una formula nota a tutti gli Statuti, specifica che la Regione promuove la partecipazione dei singoli, come singoli e nelle formazioni sociali, ma aggiunge che nella dinamica partecipativa sono coinvolte le *comunità calabresi*. L'obiettivo, dichiarato con una certa enfasi, è quello di assicurare il compimento della democrazia sul territori calabrese e lo *sviluppo civile* delle popolazioni.

È dunque marcata la consapevolezza del legislatore statutario calabrese circa la necessità di valorizzare la dinamica partecipativa come dinamica democratica: pertanto il comma secondo del medesimo articolo 4 prevede strumenti di raccordo (“procedure e criteri”) per rendere effettivo il diritto alla partecipazione, a partire dall’attività di consultazione.

Il quarto e ultimo comma del citato articolo prevede, in modo piuttosto originale, forme specifiche di cooperazione con le diverse confessioni religiose presenti sul territorio calabrese³³⁰.

L’articolo 5 indica la trasparenza quale principio ispiratore dell’attività normativa e amministrativa della Regione, ma anche degli enti e delle aziende da essa dipendenti. Sono a riguardo specificate, al secondo comma, le procedure di accesso ai documenti amministrativi e la disciplina dell’intervento dei soggetti interessati, indicando le forme conciliative di risoluzione dei conflitti come quelle da preferire³³¹.

Prima dell’abrogazione (intervenuta con legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), l’articolo 8 dello Statuto della Regione Calabria prevedeva l’istituzione di una Consulta dell’ambiente³³².

L’articolo successivo, senza troppe specificazioni, reca disposizioni per l’istituzione di una Commissione per le pari opportunità: si rinvia, sull’argomento, alle questioni affrontate più sopra con riferimento alle simili disposizioni rese negli altri Statuti³³³.

Di particolare interesse è l’articolo 9 in tema di informazione: mediante questa disposizione si predispongono gli strumenti della Regione utili a dare

³³⁰ Statuto Calabria - Titolo II *La partecipazione popolare* Art. 4 *Partecipazione popolare*. 1. La Regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni. 2. A tal fine, la legge stabilisce procedure e criteri idonei per rendere effettiva la partecipazione, assicurando servizi e strutture regionali e prevedendo la consultazione di organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse. 3. Negli ambiti di propria competenza, la Regione può attivare particolari forme di cooperazione con le confessioni religiose presenti in Calabria.

³³¹ Statuto Calabria - Art. 5 *Trasparenza* 1. Tutti gli atti dell’amministrazione della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti sono pubblici, salvo i limiti espressamente posti dalla legge. 2. La legge regionale definisce le procedure per l’accesso ai documenti amministrativi e disciplina l’intervento degli interessati, singoli od associati, nel procedimento amministrativo; favorisce l’adozione di accordi, intese e di strumenti conciliativi per la composizione dei conflitti.

³³² Statuto Calabria - Art 7 *Consulta dell’ambiente* 1. Abrogato dalla L.R. 19 gennaio 2010, n. 3.

³³³ Statuto Calabria - Art. 8 *Commissione per le pari opportunità*. 1. La Regione istituisce con legge la Commissione per le pari opportunità.

informazione all'esterno delle attività istituzionali (verso l'esterno), ma anche a favorire l'acquisizione delle informazioni utili per il legislatore per il soddisfacimento "delle aspirazioni della comunità calabrese in Italia e all'estero" (verso l'interno).

Tale duplice apertura sembrerebbe volere stabilizzare il flusso delle informazioni secondo modalità bidirezionali, ragione che induce la Regione ad istituire appositi organismi di assistenza dei cittadini sia nel reperimento delle notizie sia nell'attività di controllo dell'andamento dell'azione politico-amministrativa.

Come abbiamo visto in casi simili, anche qui, al terzo comma del medesimo articolo, si fa riferimento a strumenti tecnologici per dare favorire la diffusione delle notizie³³⁴.

L'atteggiamento di apertura è ribadito nelle disposizioni che riguardano le modalità attraverso cui è assicurata la partecipazione.

L'articolo 10 ne definisce le principali forme, prevedendo, tra l'altro, la possibilità per i Comuni e le Province di rivolgere interrogazioni alla Regione su questioni reputate di particolare interesse. In questi casi si predisporrebbero quelle modalità di legislazione negoziale tra soggetti, come vista in molte occasioni³³⁵.

Tra gli strumenti di democrazia diretta sono previsti il referendum abrogativo³³⁶ e il referendum consultivo³³⁷.

³³⁴ Statuto Calabria - Art. 9 *Informazione* 1. La Regione, nel rispetto del pluralismo, predisporre gli strumenti necessari per offrire un'informazione costante sull'attività istituzionale e per acquisire informazioni sulle esigenze e sulle aspirazioni della comunità calabrese in Italia e all'estero. 2. La Regione istituisce appositi organismi per assistere i cittadini nella ricerca ed acquisizione di informazioni sull'attività regionale e per favorire il controllo sociale sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa. 3. La Regione riconosce nel diritto all'informazione il presupposto fondamentale della partecipazione ed un aspetto essenziale dei diritti del cittadino ed assicura la più ampia informazione sugli atti, sui programmi e sulle iniziative di propria competenza, nonché sul funzionamento dei propri organi ed uffici attraverso l'impiego di strumenti di informazione e di comunicazione di massa e, in particolare, di quelli radiotelevisivi.

³³⁵ Statuto Calabria - Art. 10 *Modalità di partecipazione* 1. Tutti hanno il diritto di rivolgere petizioni agli organi regionali, per richiederne l'intervento e per sollecitare l'adozione di provvedimenti di interesse generale. 2. I Comuni e le Province possono rivolgere interrogazioni alla Regione su questioni di loro interesse, con le procedure previste nel Regolamento interno del Consiglio regionale. 3. Il corpo elettorale esercita l'iniziativa delle leggi regionali a norma dell'articolo 39 del presente Statuto.

³³⁶ Statuto Calabria - Art. 11 *Referendum abrogativo* 1. È indetto referendum popolare per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un regolamento regionale quando ne facciano richiesta almeno il quattro per cento degli iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione, ovvero due o più Consigli provinciali o dieci Consigli comunali che rappresentino almeno centomila elettori iscritti nelle proprie liste elettorali. 2. Non è ammesso referendum per

L'articolo 28 prevede la costituzione di Commissioni permanenti suddivise e articolate per singole materie³³⁸. Le Commissioni, che generalmente svolgono l'esame dei progetti di legge³³⁹, possono svolgere attività³⁴⁰ conoscitiva o di inchiesta³⁴¹.

l'abrogazione: a) dello Statuto; b) dei regolamenti interni del Consiglio regionale; c) delle leggi di bilancio; d) delle leggi tributarie; e) delle leggi urbanistiche e di tutela dell'ambiente; f) delle leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie nonché delle leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali della Regione e delle intese con altre regioni italiane. 3. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione. 4. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. 5. Il giudizio sulla regolarità e sulla ammissibilità della richiesta di referendum è affidato alla Consulta statutaria, secondo modalità procedurali disciplinate dalla legge regionale. 6. Non può essere presentata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del Consiglio regionale. Nel caso di anticipato scioglimento del Consiglio regionale i referendum già indetti sono sospesi all'atto della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del nuovo Consiglio, e sono indetti nuovamente entro sei mesi dall'insediamento del nuovo Consiglio. 7. Qualora la votazione sul referendum abbia avuto esito negativo, la stessa richiesta non può essere presentata prima che siano trascorsi 3 anni.

³³⁷ Statuto Calabria Art. 12 *Referendum consultivo* 1. È indetto referendum consultivo su questioni di interesse regionale allorquando ne faccia richiesta il quaranta per cento dei Consiglieri regionali ovvero il dieci per cento del corpo elettorale. 2. Il referendum è valido se vi ha partecipato il trenta per cento degli aventi diritto. 3. Se il quorum di cui al comma precedente è raggiunto, il Consiglio regionale è obbligato a pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro centoventi giorni dal suo svolgimento.

³³⁸ Statuto Calabria - Art. 28 *Commissioni permanenti*. 1. Il Consiglio regionale istituisce al suo interno Commissioni permanenti, distinte per settori organici di materia. Il Regolamento interno ne disciplina il numero, la composizione e le modalità di funzionamento, prevedendo che una apposita Commissione sia preposta alla trattazione delle questioni relative ai rapporti con l'Unione Europea e di quelle con le regioni e i paesi extra-europei del Mediterraneo. 2. I gruppi consiliari devono essere presenti in ciascuna Commissione permanente, secondo i criteri della designazione proporzionale e comunque garantendo la rappresentanza in Commissione di ciascun gruppo. 3. Non possono far parte delle Commissioni permanenti il Presidente del Consiglio, il Presidente e il Vicepresidente della Giunta e gli Assessori in carica. 4. Il Presidente della Giunta, il Vicepresidente, gli Assessori e ciascun Consigliere possono partecipare, con diritto di parola e di proposta, ai lavori delle Commissioni permanenti. 5. L'Ufficio di Presidente di Commissione è incompatibile con quello di componente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio. 6. Il Regolamento interno stabilisce forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

³³⁹ Statuto Calabria - Art. 29 *Competenze delle Commissioni permanenti*. 1. Le Commissioni esaminano, preventivamente, i progetti di legge e gli altri provvedimenti di competenza del Consiglio deferendoli, entro un termine e secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno, al Consiglio, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 30. 2. Le Commissioni deliberano a maggioranza, purché sia presente la metà più uno dei loro componenti. 3. Prima dell'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare o di enti locali, la Commissione competente ascolta i rappresentanti dei firmatari e del Consiglio delle autonomie locali, secondo le norme del Regolamento interno.

³⁴⁰ Statuto Calabria - Art. 30 *Funzioni redigenti delle Commissioni permanenti* 1. Il Regolamento interno può stabilire i casi in cui le Commissioni permanenti esaminano i provvedimenti in sede redigente, riservando al Consiglio l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. 2. Sino alla votazione da parte del Consiglio, i provvedimenti assegnati alla Commissione in sede redigente sono sottoposti alla procedura normale di esame e di approvazione qualora ne facciano richiesta la Giunta o un decimo dei componenti del Consiglio o un quinto dei componenti della Commissione. 3. Il procedimento in sede redigente non può essere utilizzato per l'esame dei progetti di legge

Infine, l'articolo 48 prevede un Consiglio delle Autonomie locali istituito presso il Consiglio regionale quale organo rappresentativo degli enti locali e sede di consultazione tra questi ultimi e gli organi della Regione. Come in altri casi, tale organo assolve principalmente a compiti consultivi, rendendo pareri sia sulle istituzionali (tra cui le modifiche allo Statuto), sia in materia di programmazione economica³⁴².

relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale regionale, alla legge finanziaria e alle leggi di approvazione del bilancio, del rendiconto, alle leggi di ratifica delle intese della Regione con altre Regioni, nonché degli accordi con gli Stati e delle intese con enti territoriali interni ad altri Stati.

³⁴¹ Statuto Calabria Art. 31 Attività conoscitiva e sindacato ispettivo delle Commissioni permanenti 1. Le Commissioni, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze, svolgono funzioni di controllo sull'attività amministrativa degli uffici della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti e ne riferiscono al Consiglio. A tal fine, le Commissioni possono: a) richiedere l'intervento del Presidente della Giunta e degli Assessori per ottenere chiarimenti sulle questioni di loro competenza; b) richiedere al Presidente della Giunta e agli Assessori informazioni, notizie e documenti; c) richiedere, previa comunicazione al Presidente della Giunta o al Presidente del Consiglio, l'intervento dei titolari degli uffici dell'amministrazione regionale, degli enti e delle aziende da essa dipendenti. 2. Le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili all'approfondimento di particolari tematiche o questioni relative alla loro attività e a quella del Consiglio. 3. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della Giunta e agli Assessori di riferire, anche per iscritto, in merito all'attuazione data a leggi della Regione e dello Stato, agli accordi internazionali e alla normativa comunitaria, oltre che a mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno approvati dal Consiglio. 4. Il Presidente della Giunta e gli altri membri della Giunta hanno il diritto e, ove richiesto, l'obbligo di partecipare ai lavori delle Commissioni, senza diritto di voto.

³⁴² Statuto Calabria - Art. 48 (Consiglio delle Autonomie locali) 1. È istituito presso il Consiglio regionale il Consiglio delle Autonomie locali, quale organo rappresentativo degli enti locali e di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione. 2. Il Consiglio è composto da un numero di membri fissato dalla legge, comunque non superiore a trentacinque (...) 4. Il Consiglio delle Autonomie locali esprime pareri sulle proposte di modifica dello Statuto, sulle proposte di legge aventi ad oggetto la determinazione o la modifica del riparto delle competenze tra Regione ed enti locali ovvero tra enti locali, l'istituzione di enti regionali, il conferimento o la delega di funzioni e delle relative risorse, il documento di programmazione economico-finanziaria, il bilancio e il programma regionale di sviluppo. 5. Il Consiglio delle Autonomie locali esprime il proprio parere su ogni altra questione ad esso demandata dal presente Statuto e dalle leggi regionali. 6. Con il Regolamento interno del Consiglio regionale sono stabilite le modalità e i termini per la trasmissione degli atti e per l'acquisizione del parere del Consiglio delle Autonomie locali da parte delle Commissioni permanenti e del Consiglio regionale. 7. Nel caso di parere contrario sulle proposte di legge sottoposte alla valutazione del Consiglio delle Autonomie locali, il Consiglio regionale può comunque procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei Consiglieri. 8. Il Consiglio delle Autonomie locali può proporre alla Giunta regionale la promozione della questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dall'articolo 127, comma 2, della Costituzione. 9. Con le modalità previste dall'articolo 39, il Consiglio delle Autonomie locali, a maggioranza assoluta dei componenti, esercita l'iniziativa delle leggi regionali.

L'articolo 55, in linea con una tendenza dei legislatori regionali a predisporre strumenti di contrattazione in materia economico-sociale, prevede strumenti di cooperazione nell'ambito delle iniziative di sviluppo economico³⁴³.

Ad esso, tra gli organi, era previsto il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, poi soppresso con legge regionale nel 2010³⁴⁴.

2.3. Statuto della Regione Campania.

Statuto della Regione Campania approvato con legge regionale 28 maggio 2009, n. 6.

Lo Statuto della Regione Campania dedica il Titolo III dello Statuto alla partecipazione, alla trasparenza e al referendum.

In questo contesto, in particolare, l'articolo 11 reca disposizioni in materia di partecipazione e pubblicità nell'ambito delle attività legislative e amministrative della Regione, assicurando la trasparenza dei procedimenti decisionali e la partecipazione a essi delle formazioni sociali, dei corpi intermedi, delle autonomie funzionali e delle autonomie territoriali. Tali attività, come ribadito dai commi successivi, sono collocate nell'ampio regime di pubblicità dei lavori, al fine di assicurare la massima diffusione delle informazioni, degli atti e delle decisioni.

Il procedimento legislativo della regione Campania assume dunque i tratti tipici della legislazione negoziale, laddove predispone strumenti utili, da una parte al dialogo tra interessi differenti nell'ambito degli organi regionali e, dall'altro, al raccordo e alla sintesi di interessi differenti, esterni al circuito decisionale, che con esso non solo sono posti in stretto collegamento, ma sono garantiti da uno specifico regime di pubblicità³⁴⁵.

³⁴³ Statuto Calabria - Art. 55 *Autonomie funzionali - Cooperazione* 1. Nel quadro delle iniziative per lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la Regione promuove e favorisce la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi, definendone con legge gli strumenti necessari. 2. La Regione favorisce il concorso delle autonomie funzionali all'attività propria e degli enti locali secondo i principi di sussidiarietà e solidarietà.

³⁴⁴ Statuto Calabria - Art. 56 *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro* (abrogato dalla L.R. 19 gennaio 2010, n. 3).

³⁴⁵ Statuto Campania - Titolo III *Partecipazione, trasparenza e referendum*. Art. 11 *Partecipazione e pubblicità*. 1. Le attività legislative e amministrative della Regione sono informate ai principi della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, delle formazioni sociali intermedie, delle autonomie funzionali, degli enti e delle associazioni che esprimono interessi sul territorio regionale. 2. Ai fini della piena applicazione delle norme di cui al presente articolo, i poteri e le

L'articolo 12 dello Statuto reca disposizioni in tema di iniziativa legislativa dei cittadini, degli enti locali, del consiglio delle autonomie locali e del consiglio regionale dell'economia e del lavoro. Com'è facile considerare, pertanto, anche la Regione Campania contempla organismi deputati ad interagire con il decisore pubblico nel procedimento legislativo, nei limiti di quanto stabilito dalle specifiche disposizioni legislative³⁴⁶.

L'articolo 17 contempla l'istituzione, presso a Regione Campania, di organismi deputati alla tutela delle pari opportunità e di una consulta degli immigrati. In linea con quanto visto in altre Regioni (in particolare la Liguria), sono istituiti una serie di organismi, quali: la commissione regionale per la realizzazione della parità dei diritti e delle opportunità tra uomo e donna, la consulta regionale femminile, che svolge anche funzioni consultive e di indagine sulla condizione della donna, la consulta degli immigrati³⁴⁷.

Sulla stessa scia, il Titolo IV dello Statuto, recante disposizioni relative ai rapporti tra Regione ed enti locali, istituisce due ulteriori organismi: il consiglio delle autonomie locali ed il consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

L'articolo 18 dello Statuto disciplina le forme di concorso alla determinazione della politica regionale e della programmazione economico-

attività regionali sono esercitati con la più ampia pubblicità per consentire la massima diffusione delle informazioni, degli atti e dei documenti. 3. Con legge regionale sono individuati gli organi e gli uffici preposti all'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2. 4. Le leggi, i regolamenti ed i provvedimenti amministrativi generali della Regione sono pubblicati nel bollettino ufficiale della regione Campania.

³⁴⁶ Statuto Campania - Art. 12 *Iniziativa legislativa dei cittadini, degli enti locali, del consiglio delle autonomie locali e del consiglio regionale dell'economia e del lavoro*. 1. L'iniziativa legislativa dei cittadini è esercitata secondo le disposizioni dello Statuto ed è disciplinata dalla legge regionale. 2. L'iniziativa legislativa dei cittadini è ammessa quando la proposta è sottoscritta da diecimila elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione ed è presentata nella forma di un progetto di legge redatto in articoli ed illustrato da una relazione descrittiva. 3. L'iniziativa legislativa inoltre appartiene ai singoli consigli provinciali e comunali dei capoluoghi di provincia, a non meno di tre consigli comunali la cui popolazione sia complessivamente superiore a cinquantamila abitanti. 4. L'iniziativa legislativa di cui ai commi 2 e 3 non è ammessa per la modifica o la revisione dello Statuto regionale, per le leggi tributarie e di bilancio e per la legge finanziaria regionale. 5. L'iniziativa legislativa può essere esercitata dal consiglio delle autonomie locali su materie riguardanti gli enti locali e dal consiglio regionale dell'economia e del lavoro su materie di sua pertinenza. 6. L'iniziativa legislativa di cui al presente articolo non è esercitabile nel semestre antecedente la scadenza naturale del Consiglio.

³⁴⁷ Statuto Campania - Art. 17 *Organismi di pari opportunità e consulta degli immigrati*. 1. Presso la regione Campania sono istituiti: a) la commissione regionale per la realizzazione della parità dei diritti e delle opportunità tra uomo e donna; b) la consulta regionale femminile, organo consultivo che svolge anche indagini conoscitive sulla condizione della donna; c) la consulta degli immigrati per favorire la loro integrazione nella comunità campana. 2. La legge regionale ne disciplina le funzioni e le modalità di nomina e ne garantisce l'indipendenza.

territoriale dei Comuni con gli enti locali interessati nella medesima Regione. Tra i molteplici aspetti disciplinati, ai nostri fini, conviene richiamare la valorizzazione del principio di sussidiarietà (al quinto comma del medesimo articolo 18), anche mediante la consultazione degli interessi, ovvero favorendo la partecipazione e il dialogo con i soggetti interessati nell'ambito dei procedimenti istituzionali³⁴⁸.

In questo contesto meritano di essere richiamati i principali organismi previsti nello Statuto della Regione Campania, e finalizzati, a vario modo, per negoziare la legislazione nei diversi ambiti di competenza dei singoli organismi.

L'articolo 21 reca disposizioni relative all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, composto da circa quaranta membri (di diritto ne fanno parte i presidenti delle province ed i sindaci delle città capoluogo), e rappresentato specificamente come organismo di partecipazione e di consultazione, ovvero come strumento nella disponibilità di comuni, province, città metropolitane e comunità montane³⁴⁹.

³⁴⁸ Statuto Campania - Titolo IV *Rapporti Regione-enti locali*. Il consiglio delle autonomie locali ed il consiglio regionale dell'economia e del lavoro Art. 18 Rapporti Regione-enti locali 1. I comuni, in forma singola o associata, le province, le città metropolitane e le comunità montane per quanto di loro competenza concorrono alla determinazione della politica regionale ed alla programmazione economica e territoriale, esercitando le funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione ed il potere regolamentare ai sensi dell'articolo 117, comma 6, della Costituzione. 2. In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale sono conferite con legge regionale ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle comunità montane per quanto di loro competenza, sulla base dei principi di autonomia, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. 3. La Regione trasferisce agli enti locali il personale necessario e una quota delle sue entrate per il finanziamento degli oneri relativi all'esercizio delle funzioni conferite e delegate agli enti locali. 4. La Regione favorisce, anche in funzione della collaborazione fondata su ambiti territoriali omogenei, lo sviluppo delle comunità montane e dell'unione tra comuni. 5. La Regione, in applicazione del principio di sussidiarietà, riconosce il ruolo delle autonomie funzionali, le valorizza e ne assicura la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni istituzionali.

³⁴⁹ Statuto Campania - Art. 21 *Il consiglio delle autonomie locali* 1. È istituito il consiglio delle autonomie locali, organismo regionale di partecipazione e consultazione dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle comunità montane. 2. Il consiglio è composto da quaranta membri. Ne fanno parte di diritto i presidenti delle province e i sindaci delle città capoluogo. 3. La legge regionale determina i criteri per l'elezione dei rimanenti membri del consiglio delle autonomie locali, garantendo che siano rappresentati proporzionalmente anche i piccoli comuni, nel rispetto di una presenza equilibrata di donne ed uomini. 4. Il consiglio delle autonomie locali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, elegge il Presidente ed il vice Presidente. Se in prima convocazione nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, si procede a votazione di ballottaggio cui concorrono i due candidati più votati. 5. Il Consiglio regionale determina annualmente, sulla base delle somme stanziare in bilancio, le dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento del consiglio delle autonomie locali. 6. Il regolamento del consiglio delle autonomie locali è approvato a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è

Tale organismo ha funzioni essenzialmente consultive: secondo l'articolo 22, che ne definisce le funzioni, esso esprime pareri sulle proposte di modifica dello Statuto così come sulle proposte di legge riguardanti gli enti locali, sul programma regionale di sviluppo, sul documento di programmazione economico-finanziario e sul bilancio, nonché sui regolamenti, sugli atti generali³⁵⁰.

L'articolo 23 dello Statuto reca inoltre disposizioni in materia di Consiglio regionale dell'economia e del lavoro. La figura di questo organo, come abbiamo visto frequente in molte previsioni statutarie, assolve a funzioni principalmente consultive in materia di economia e lavoro. Un aspetto interessante da rilevare è che, tra i suoi componenti, vi sono rappresentanti del sistema camerale regionale ed esperti delle forze sindacali e imprenditoriali. In questo caso, si possono richiamare gli argomenti più sopra svolti quanto alle caratteristiche di questo tipo di procedimento – aperto all'apporto nella sede istituzionale di interessi ulteriori – e alle problematiche connesse a questi tentativi in assenza di una regolamentazione specifica delle condizioni di accesso, soprattutto per le categorie sindacali e imprenditoriali³⁵¹.

pubblicato nel bollettino ufficiale della regione Campania. 7. I bilanci del consiglio delle autonomie locali sono pubblicati nel bollettino ufficiale della regione Campania.

³⁵⁰ Statuto Campania - Art. 22 Le funzioni del consiglio delle autonomie locali 1. Il consiglio delle autonomie locali, secondo il principio di leale collaborazione, esprime parere: a) sulle proposte di modifica dello Statuto; b) sulle proposte di legge attinenti agli enti locali ed al conferimento o alla delega agli stessi di funzioni e relative risorse; c) sul programma regionale di sviluppo, sul documento di programmazione economico-finanziario e sul bilancio; d) sui regolamenti, sugli atti di carattere generale della Giunta e del Consiglio regionale concernenti gli enti locali. 2. Il consiglio delle autonomie locali esprime parere sulle proposte di cui alle lettere a), b) e d) del comma 1 entro trenta giorni dalla ricezione degli atti. Se, decorso tale termine, non è stato espresso alcun parere, lo stesso è dato per acquisito in forma favorevole. Se è espresso un parere contrario, la proposta può essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. 3. La proposta generale di bilancio previsionale della Regione e gli atti di programmazione sono trasmessi dalla Giunta regionale al consiglio delle autonomie locali che ha facoltà di avanzare entro venti giorni osservazioni e proposte al Consiglio regionale. 4. Il consiglio delle autonomie locali esprime pareri sulle questioni che gli sono sottoposte dagli enti locali, promuove la cooperazione istituzionale tra gli enti locali e tra la Regione e gli enti locali. 5. Il consiglio delle autonomie locali esercita l'iniziativa legislativa ai sensi dell'articolo 12. 6. Il Presidente e l'ufficio di presidenza del consiglio delle autonomie locali possono essere sentiti dalle commissioni consiliari e possono essere consultati dal Presidente della Giunta regionale su questioni di interesse comune della Regione e degli enti locali. 7. Il consiglio delle autonomie locali, secondo le modalità stabilite dalla legge, al fine del migliore esercizio delle proprie funzioni, può monitorare lo svolgimento delle attività della Regione e degli enti locali. 8. Il consiglio delle autonomie locali esprime pareri se il Consiglio o la Giunta regionale ne fanno richiesta. La procedura per la trasmissione e per l'acquisizione del parere del consiglio delle autonomie locali è stabilita dal regolamento del Consiglio regionale.

³⁵¹ Statuto Campania - Art. 23 *Il consiglio regionale dell'economia e del lavoro* 1. Il consiglio regionale dell'economia e del lavoro - CREL - è composto, nei modi previsti dalla legge regionale,

Le medesime considerazioni possono svolgersi in relazione all'articolo 24, che reca disposizioni in materia di Consiglio regionale dell'istruzione e della formazione³⁵², e all'articolo 42 che prevede l'istituzione di commissioni permanenti³⁵³.

Infine, l'articolo 39, reca disposizioni in materia di chiarezza dei testi normativi. Come rilevato nelle previsioni simili presenti negli altri Statuti regionali, appare utile richiamare questa previsione poiché, come visto, le regole di analisi della regolamentazione, nell'ambito degli strumenti preposti alla buona qualità della normazione, possono rappresentare una soluzione per la consultazione anche preventiva degli interessi³⁵⁴.

Ipotesi normativa sul *lobbying* della Regione Campania

Regione Campania Pdl n. 302, 31 gennaio 2012 "Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi particolari presso il Consiglio regionale della Campania", proposta dal Cons. Carmine Sommese (Alleanza di popolo - Gruppo Misto) e assegnata alla I Commissione Affari istituzionali e alla II Commissione Bilancio e Finanza il 6 febbraio 2012.

La rappresentanza di interessi particolari è così individuata: «soggetti che rappresentano presso il Consiglio regionale della Campania gli interessi dei soggetti portatori di interessi particolari, in virtù di incarichi professionali o di rapporto di lavoro».

L'attività di rappresentanza di interessi è così esplicitata: «ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e

da rappresentanti del sistema camerale regionale e da esperti e rappresentanti delle forze sindacali e imprenditoriali. 2. Il CREL ha iniziativa legislativa e regolamentare in materia economica e sociale. 3. Il CREL esprime pareri alla Giunta e al Consiglio regionale su loro richiesta.

³⁵² Statuto Campania - Art. 24 Il consiglio regionale dell'istruzione e della formazione 1. La Regione istituisce il consiglio regionale dell'istruzione e della formazione. Funzioni e composizioni sono determinati con legge regionale

³⁵³ Statuto Campania - Art. 42 *Commissioni permanenti* 1. Il Consiglio regionale si articola in commissioni permanenti. Il regolamento consiliare ne stabilisce il numero, la competenza per materia ed il funzionamento.

³⁵⁴ Statuto Campania - Art. 30 *Norme sulla chiarezza dei testi normativi*. 1. Le normative regionali devono caratterizzarsi per la chiarezza e semplicità dei testi. 2. Il regolamento consiliare disciplina le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità.

qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici» (art. 2).

La soluzione apprestata è il *Registro* dei lobbisti: istituito presso il Consiglio regionale.

Diritti dei lobbisti: facoltà di presentare proposte, ricerche, studi, memorie, documenti; diritto di accesso ai locali del Consiglio (art. 5).

Obblighi dei lobbisti: obbligo di iscrizione al registro; dettagliata relazione annuale, trasmessa per via telematica, sull'attività di rappresentanza svolta e le risorse impiegate (art. 4).

Sanzioni: sanzione pecuniaria da euro 2.000 a 20.000; censura, sospensione, cancellazione dal registro (art. 7).

2.4. Statuto della Regione Emilia Romagna.

Statuto della Regione Emilia-Romagna approvato con legge regionale 31 marzo 2005 n. 13.

Sono contemplati propri diritti di partecipazione in capo ai cittadini, tra cui il diritto di voto nei referendum e nelle forme di consultazione popolare (art. 15, co. 1, St. Emilia Romagna).

Sono riconosciute e promosse le forme di associazionismo e di organizzazione degli interessi, purché abbiano carattere democratico. È previsto inoltre il diritto dei gruppi organizzati di portare a conoscenza i propri interessi presso il decisore pubblico, ovvero di condividere in modo pubblico (e dunque assicurando la trasparenza degli interessi rappresentati) le proprie valutazioni sulle materie di competenza delle Regioni. La comunicazione di questi interessi è assicurata mediante appositi meccanismi di consultazione (art. 15, co. 2, St. Emilia Romagna).

È prevista persino una particolare tutela in favore degli interessi rappresentati presso il legislatore regionale ove questi interessi possano pregiudicati da un atto regionale. In questi casi, si verifica una vera e propria negoziazione, mediante l'apertura dell'istruttoria legislativa regionale, e dunque

consentendo ai gruppi di intervenire nel procedimento di formazione di quell'atto (art. 15, co. 3, St. Emilia Romagna)³⁵⁵.

In particolare, è previsto uno specifico meccanismo di istruttoria pubblica nell'ambito del procedimento di formazione degli atti normativi e amministrativi di tipo generale. Tale fase istruttoria è assistita da uno specifico regime di pubblicità dei lavori, e mediante l'instaurazione di un contraddittorio tra le parti, che si realizza anche attraverso l'assistenza tecnica di esperti, ovvero di associazioni e di cittadini che in forma organizzata intendano premere nella definizione di un provvedimento. Un aspetto da non sottovalutare risiede nella motivazione del provvedimento finale: infatti, secondo la normativa che regola l'istruttoria pubblica, è necessario che esso dia conto delle risultanze del procedimento istruttorio motivando le ragioni che hanno spinto a tenere o meno in considerazione gli interventi "esterni" (art. 17 St. Emilia Romagna, in particolare co. 2). La legge regionale disciplina le modalità attraverso le quali si instaura l'istruttoria pubblica, predisponendone le fasi e i modelli³⁵⁶.

Lo Statuto dell'Emilia Romagna prevede dunque un diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo e alla definizione dell'indirizzo politico generale, e definisce inoltre le condizioni di accesso degli

³⁵⁵ Statuto Emilia Romagna, art. 15 - *Diritti di partecipazione*. 1. La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare. 2. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione. 3. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali. 4. Le leggi regionali definiscono i limiti e le norme di attuazione degli istituti di democrazia diretta contemplati nel presente titolo.

³⁵⁶ Statuto Emilia Romagna, art. 17 - *Istruttoria pubblica*. 1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. 2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. 3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento. 4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento.

interessi al legislatore regionale. Benché occorrerebbe verificare sul piano della prassi l'impatto di questa previsione sull'effettivo accesso dei soggetti interessati al procedimento legislativo, ai nostri fini appare comunque utile sottolineare come un tale previsione tenti di dare una risposta ad uno degli aspetti problematici del tema. Come detto, infatti, quello della "parità delle armi", ovvero delle eguali condizioni di accesso e dialogo con il decisore pubblico da parte dei gruppi di pressione è uno dei principali motivi per cui si renderebbe necessaria una regolamentazione del lobbying. Com'è noto, la mancata regolamentazione in Italia del rapporto tra gruppi di pressione e centri decisionali non ha comunque impedito la proliferazione del fenomeno, ma anzi ne ha (forse favorito l'espansione) e sicuramente distorto le caratteristiche, in questo caso viziando le fasi principali del procedimento. Infatti, il problema della parità delle condizioni di accesso dei gruppi di pressione alle sedi decisionali pone un problema in primo luogo di rispetto del principio di uguaglianza ma anche di trasparenza e dunque di conoscibilità delle attività svolte. In questo senso, lo Statuto in esame mostra un certo grado di consapevolezza del fenomeno e dei profili applicativi ad esso connesso, prevedendo inoltre delle modalità di rimozione degli impedimenti all'esercizio pieno del diritto a partecipare al procedimento legislativo. A tal fine, in linea con le principali forme di regolamentazione, lo Statuto prevede inoltre la previsione di uno specifico Albo, disciplinato dall'Assemblea legislativa e articolato attraverso Commissioni assembleari, contenente l'elenco delle associazioni che richiedano di partecipare all'attività politico-legislativa della Regione. Inoltre, è previsto uno specifico Protocollo di consultazione finalizzato a tenere aperto il dialogo tra le associazioni e il decisore pubblico, al quale è attribuito il "rango" di parte integrante il Regolamento dell'Assemblea³⁵⁷.

³⁵⁷ Statuto Emilia Romagna, art. 19 - *Assemblea legislativa e modalità di consultazione*. 1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto. 2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale. 3. L'Assemblea, al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi del proprio lavoro, definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2. Il protocollo costituisce parte integrante del Regolamento dell'Assemblea. 4. Ogni Commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di

Ipotesi normativa sul lobbying della Regione Emilia Romagna

Regione Emilia Romagna Pdl n. 94, 15 ottobre 2009 “Norme per la trasparenza della Regione Emilia Romagna e per la regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi particolari” , proposta dal Cons. Gioenzo Renzi (Gruppo AN/PDL) e respinta dalla VI Commissione Statuto e Regolamento nel gennaio 2010.

Per attività di rappresentanza degli interessi particolari si intende «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti o società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi, anche di natura non economica, nei confronti del Presidente della Regione, dei membri e dei funzionari della Giunta e dei componenti dell’Assemblea legislativa, al fine di incidere sui processi decisionali in atto, ovvero di avviarne di nuovi» (art. 2).

È prevista l’istituzione presso il Consiglio regionale del *Registro* dei lobbisti.

Diritti dei lobbisti: inoltro di proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi, anche di natura non economica (art. 2).

Obblighi dei lobbisti: iscrizione al registro; relazione annuale, per via telematica, sull’attività di rappresentanza svolta.

Regime sanzionatorio: sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 20.000; censura, sospensione, cancellazione dal registro (art. 9).

2.5.Statuto della Regione Lazio.

Statuto della Regione Lazio approvato con legge regionale 11 novembre 2004, n. 1.

Legge statutaria pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione Lazio dell’11 novembre 2004, s.o. n. 1 al BUR 10 novembre 2004, n. 31.

ricepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell’eventuale convocazione di udienze conoscitive.

Lo Statuto della Regione Lazio si presenta di particolare interesse in alcune sue parti, e in particolare nel Titolo VIII, poiché prevede in modo chiaro organi deputati, tra l'altro, al raccordo istituzionale e alla consultazione.

L'articolo 66 dello Statuto in primo luogo contempla il Consiglio delle autonomie locali, istituito presso il Consiglio regionale, con le funzioni di rappresentare e consultare gli enti locali ai fini – si badi bene come si esprime letteralmente lo statuto anche in questo caso – della concertazione tra gli stessi e la Regione. Dunque anche la Regione Lazio – in questo caso rappresentata dai sindaci dei comuni capoluogo e dei presidenti delle province, e articolato in un numero massimo di quaranta componenti – si preoccupa di stabilire, mediante questo organo, un primo livello di contrattazione tra enti, a conferma di un modello sperimentato con successo sul piano regionale. Già nell'ambito di questo tipo di raccordo tra enti, si inserisce una dinamica aperta agli interessi ulteriori, in questo caso di tipo economico, in quanto, al quarto comma dell'articolo 66, è prevista la partecipazione di rappresentanti delle autonomie funzionali, e in particolare delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali, in questo modo caratterizzando il procedimento dei caratteri propri della legislazione negoziale³⁵⁸.

L'articolo 71 istituisce il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, la cui composizione è regolata dalla legge regionale. Tale organo deve comunque prevedere la presenza di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei

³⁵⁸ Statuto Lazio - Titolo VIII *Organi di raccordo istituzionale, di garanzia, di controllo e di consultazione* Capo I *Organi di raccordo istituzionale*. Art. 66 Consiglio delle autonomie locali 1. Il Consiglio delle autonomie locali, istituito presso il Consiglio regionale, è organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione. 2. Sono componenti di diritto il Sindaco di Roma, i Sindaci dei Comuni capoluogo e i Presidenti delle Province. 3. La legge regionale stabilisce il numero, che non può comunque essere superiore a quaranta, e le modalità di nomina dei componenti del Consiglio delle autonomie secondo criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale per ambito provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza. 4. La legge regionale può prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali. 5. La legge regionale prevede altresì le forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie locali e gli organi regionali, i termini per la trasmissione degli atti e per l'acquisizione dei pareri nonché la struttura organizzativa di supporto ed adeguate risorse per l'espletamento delle funzioni. 6. Il Consiglio delle autonomie locali ha una durata pari a quella della legislatura della Regione. 7. Il Consiglio delle autonomie locali, che è validamente costituito con la nomina dei quattro quinti dei componenti elettivi, si insedia entro quarantacinque giorni dall'insediamento del Consiglio regionale.

lavoratori. Tale Consiglio svolge consulenza per il Consiglio e la Giunta regionali con particolare riferimento alla predisposizione degli atti normativi che abbiano un impatto in materia economico-sociale.

Come visto per le altre Regioni che prevedono il medesimo organo, così come per quelle che prevedono organi simili, la Regione si predispone ai strumenti di consultazione e di sintesi tra interessi differenti, in questo modo aprendo il proprio processo legislativo all'apporto tecnico di esperti o di categorie produttive³⁵⁹.

Gli articoli 72, 73 e 74 dello Statuto recano disposizioni molto interessanti, sia in relazione a profili di merito che di metodo, poiché istituiscono, rispettivamente, un Osservatorio regionale permanente sulle famiglie, una Consulta femminile regionale per le pari opportunità ed una Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap.

Si tratta di organismi di rimarchevole interesse, non così comuni, poiché hanno ad oggetto lo studio e l'approfondimento di questioni assai delicate e importanti.

Il primo, l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie, è dedicato al tema del disagio familiare. Quanto al metodo utilizzato, esso si occupa di valutare gli interventi in favore delle famiglie che sono realizzati nell'ambito della Regione, sia dagli organi legislativi regionali, che dagli enti locali e dai gruppi e dalle associazioni³⁶⁰.

Il secondo, la Consulta femminile regionale è un organismo autonomo, che opera per il perseguimento della parità giuridica tra uomini e donne, e dunque per la valorizzazione dell'uguaglianza di genere. Quanto al metodo, tale organismo

³⁵⁹ Statuto Lazio - Capo IV *Organi di consultazione*. Art. 71 Consiglio regionale dell'economia e del lavoro 1. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge regionale, da esperti e rappresentanti delle categorie produttive, delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori. 2. È organo di consulenza del Consiglio e della Giunta regionali e contribuisce all'elaborazione della normativa e della programmazione di carattere economico-sociale della Regione, nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge di cui al comma 1. 3. La legge regionale determina la composizione e la durata del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

³⁶⁰ Statuto Lazio - Art. 72 *Osservatorio regionale permanente sulle famiglie*. 1. È istituito con legge regionale l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie, quale organismo di consultazione e di monitoraggio, con il compito, in particolare, di studiare ed analizzare le situazioni di disagio familiare nonché di valutare l'efficacia degli interventi in favore delle famiglie realizzati dalla Regione, dagli enti locali, da gruppi ed associazioni.

svolge attività consultiva e di proposta normativa presso le istituzioni legislative regionali, avvalendosi del supporto esterno e facendosi interprete delle istanze esterne presenti sul tema nell'ambito del territorio regionale³⁶¹.

Il terzo, Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap, opera come organismo consultivo permanente. Data la delicatezza delle questioni oggetto della sua attività, tale organismo si pone come interfaccia della realtà sociale presso le istituzioni per promuovere l'inclusione sociale e la partecipazione attiva³⁶².

Come si può agevolmente osservare, in tutti questi casi sono contemplate ipotesi di raccordo tra istituzioni e realtà sociali – nei rispettivi ambiti di competenza – e dunque procedimenti di integrazione sociale e politica nella sede istituzionale. Il procedimento politico regionale così strutturato si predispone per avvalersi, su materia di tale impatto sociale, dell'approccio esterno di cittadini interessati per ragioni di diretto interesse ed operatori di settore.

Tale approccio del legislatore regionale è confermato dall'articolo 75, che reca la possibilità di istituire, su determinati temi, tra cui l'immigrazione, la possibilità di istituire nuove consulte³⁶³.

Inoltre, lo Statuto della Regione Lazio istituisce commissioni permanenti, articolate nell'ambito del Consiglio regionale, con proprie competenze a seconda della materia di riferimento. Tra queste, oltre a quella affari costituzionali, appare interessante richiamare la commissione per la vigilanza sul pluralismo dell'informazione. La composizione e le modalità di funzionamento delle

³⁶¹ Statuto Lazio - Art. 73 *Consulta femminile regionale per le pari opportunità*. 1. La Consulta femminile regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica sostanziale fra donne e uomini è organismo autonomo, con sede presso il Consiglio regionale. 2. Opera per la valorizzazione delle differenze di genere e per il superamento di ogni discriminazione diretta. Esercita funzioni consultive e di proposta nei confronti degli organi regionali. 3. Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la partecipazione della Consulta ai procedimenti consiliari.

³⁶² Statuto Lazio - Art. 74 *Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap* 1. La Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap è organismo di consultazione permanente in relazione alle politiche regionali per la piena inclusione sociale delle persone disabili. 2. Opera per promuovere la partecipazione attiva delle persone disabili alla vita della collettività.

³⁶³ Statuto Lazio - Art. 75 *Istituzione di consulte* 1. Con legge regionale possono essere istituite altre consulte nell'ambito di materie di competenza della Regione e, in particolare, in relazione ai temi dell'immigrazione, del volontariato e della tutela dei minori nonché ai temi socio-sanitari, con specifico riguardo alla salute mentale. 2. Le consulte dispongono di risorse strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento delle relative attività.

commissioni sono individuate nel regolamento dei lavori del Consiglio regionale³⁶⁴.

Quanto al funzionamento delle Commissioni permanenti occorre precisare che esse, oltre a riunirsi in sede referente e redigente, per le rispettive competenze, si riuniscono in sede consultiva per l'espressione di pareri su proposte di legge, di regolamento e sugli altri atti sulla base di quanto stabilito sul punto dallo Statuto, dalla legge regionale e dal regolamento interno del Consiglio.

Di particolare interesse, ai nostri fini, risulta in questo ambito l'articolo 33, comma 6, laddove è prevista la possibilità di effettuare audizioni. Queste ultime possono riguardare sia i rappresentanti degli enti locali – quanto al regime dei rapporti tra organi –, sia le organizzazioni imprenditoriali e sindacali, sia le associazioni. D'intesa con il Presidente del Consiglio, le commissioni possono svolgere anche indagini conoscitive con l'obiettivo di acquisire notizie, informazioni, anche documentali, per lo studio di questioni riguardanti la loro attività così come quella dell'assemblea. Questa sede, come più in generale si è visto per le sedi consultive, si predispone comunque alla realizzazione di attività di tipo negoziale, poiché si stabilisce un rapporto tra interessi differenti (benché sarebbe interessante verificare, sul piano empirico, quale corrispondenza si realizzi nei fatti tra l'attività prodotta nell'ambito delle audizioni e le scelte legislative assunte³⁶⁵).

³⁶⁴ Statuto Lazio - Sezione III - *Le commissioni consiliari* Art. 32 *Istituzione e composizione delle commissioni permanenti*. 1. Il regolamento dei lavori istituisce commissioni permanenti interne al Consiglio regionale, le cui competenze sono distinte per materie o loro ambiti omogenei, prevedendo comunque l'esistenza della commissione per gli affari costituzionali e statutari, della commissione per gli affari comunitari nonché della commissione di vigilanza sul pluralismo dell'informazione. 2. Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la composizione e le modalità di funzionamento delle commissioni permanenti, assicurando a tutti i gruppi consiliari la rappresentanza proporzionale complessiva sul totale dei componenti le stesse commissioni nonché, per quanto più possibile, la rappresentanza in ciascuna commissione in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi consiliari. 3. Il Presidente del Consiglio, il Presidente della Regione e gli altri componenti della Giunta regionale non possono far parte delle commissioni permanenti. 4. Il Presidente della Regione e gli altri componenti della Giunta nonché ciascun consigliere regionale che non faccia parte della commissione permanente possono partecipare alle sue sedute con diritto di parola e di proposta, ma senza diritto di voto. I componenti della Giunta hanno l'obbligo di assistere alle sedute delle commissioni permanenti, se richiesti dal Presidente della stessa commissione. Il Presidente della Regione può delegare il vicepresidente o un assessore. 5. L'ufficio di Presidente di commissione permanente è incompatibile con quello di componente dell'Ufficio di presidenza.

³⁶⁵ Statuto Lazio - Art. 33 *Funzioni delle commissioni permanenti*. 1. Le commissioni permanenti si riuniscono: a) in sede referente, per l'esame delle proposte di legge nonché delle proposte di regolamento e di deliberazione di competenza del Consiglio regionale, al quale riferiscono; b) in

Ipotesi normativa sul *lobbying* della Regione Lazio

Regione Lazio Pdl n. 81, 12 ottobre 2010 “Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio Regionale del Lazio” proposta dal Cons. Luciano Romanzi (Gruppo PSI) e in attesa di assegnazione alla commissione competente.

A differenza delle altre normative considerate, non contiene una definizione della rappresentanza degli interessi né l’istituzione di un Registro dei lobbisti.

Sono elencati, tra i diritti dei lobbisti: rappresentare e perseguire interessi pertinenti alle loro finalità; diritto di essere ascoltati dalle commissioni consiliari e di inoltrare loro documenti; facoltà di assistere, previa autorizzazione, alle sedute del Consiglio o delle Commissioni (art. 3).

sede redigente, per l’esame e l’approvazione di singoli articoli di proposte di legge nonché di proposte di regolamento di competenza del Consiglio, al quale sono sottoposte per la sola votazione finale; c) in sede consultiva, per l’espressione di pareri su proposte di legge, di regolamento e su altri atti, in base a quanto previsto dallo Statuto, dalla legge regionale e dal regolamento dei lavori del Consiglio. 2. Il Presidente del Consiglio regionale può assegnare alla competente commissione permanente le proposte in sede redigente, a seguito di richiesta in tal senso da parte dell’unanimità dei componenti della commissione permanente ovvero della Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari. In ogni caso, le proposte assegnate alle commissioni in sede redigente, fino al momento dell’ultima votazione, sono sottoposte alla procedura normale di esame e di approvazione qualora ne faccia richiesta la Giunta regionale o un presidente di gruppo consiliare non rappresentato nella commissione o un quinto dei componenti del Consiglio o un quinto dei componenti della stessa commissione. La procedura normale di esame e di approvazione è sempre adottata per le leggi di revisione dello Statuto, le leggi tributarie e di bilancio, la legge elettorale, le leggi di ratifica delle intese e degli accordi internazionali e le leggi e i regolamenti per l’approvazione dei quali è richiesta una maggioranza qualificata. 3. Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza della maggioranza dei consiglieri assegnati alla commissione ed il voto favorevole della maggioranza dei presenti. 4. Ciascuna commissione può adottare, nell’ambito di propria competenza, risoluzioni rivolte ad esprimere orientamenti o a formulare indirizzi su specifici argomenti in merito ai quali non debba riferire al Consiglio. 5. Le commissioni permanenti svolgono funzioni di sindacato ispettivo sull’attività della Regione nonché degli enti pubblici dipendenti, delle agenzie e degli organismi da essa istituiti. A tal fine possono: a) richiedere l’intervento in commissione del Presidente della Regione e degli assessori per ottenere chiarimenti su questioni di loro competenza; b) ordinare l’esibizione di atti e documenti e convocare, previo avviso al Presidente della Regione ed al Presidente del Consiglio, i titolari di organismi ed uffici della Regione nonché gli amministratori ed i dirigenti di enti pubblici dipendenti ed agenzie da essa istituiti, i quali sono tenuti a fornire tutti i documenti e le informazioni richiesti senza che possa essere opposto il segreto d’ufficio. 6. Le commissioni possono effettuare audizioni di rappresentanti di enti locali, di organizzazioni imprenditoriali e sindacali, di associazioni nonché svolgere, d’intesa con il Presidente del Consiglio, indagini conoscitive rivolte all’acquisizione di notizie, informazioni e documenti utili all’approfondimento di temi e questioni relative alla loro attività e a quella dell’Assemblea. 7. Ogni commissione permanente può chiedere al Presidente della Regione ed agli assessori di riferire, anche per iscritto, in merito all’attuazione di leggi, di accordi e di intese nonché di mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno approvati dal Consiglio.

Tra gli obblighi dei lobbisti: rispetto del principio democratico nella organizzazione interna dei gruppi d'interesse (art.2); non esercitare sui consiglieri pressioni tali da incidere sulla libertà di voto (art. 3).

Quanto al regime sanzionatorio, è previsto il richiamo formale, sospensione temporanea, revoca dell'iscrizione (art. 4).

2.6.Statuto della Regione Liguria.

Statuto della Regione Liguria approvato con legge regionale statutaria 3 maggio 2005, n. 1 e modificato con legge regionale statutaria 5 ottobre 2007, n. 1.

La legge statutaria 3 maggio 2005 n. 1 è pubblicata nel Bollettino Ufficiale 4 maggio 2005 n. 4 Parte I. La legge statutaria 5 ottobre 2007 n. 1 è pubblicata nel presente numero del Bollettino Ufficiale Parte I.

In linea con le esperienze delle altre Regioni, anche la Liguria, nel proprio Statuto dedica alla partecipazione popolare e alle forme di raccordo tra cittadini e istituzioni specifiche disposizioni.

Il Capo II, in tema di partecipazione popolare, al Titolo I reca disposizioni in materia di iniziativa popolare e referendum. L'articolo 6 dispone che, tramite leggi regionali, la Regione promuove la partecipazione dei cittadini, valorizzando tutti quei comportamenti, ovvero "quegli apporti" di iniziativa regionale e di coinvolgimento dei cittadini. A tale riguardo, è previsto uno specifico regime di pubblicità degli atti, ovvero la massima informazione delle attività promosse³⁶⁶.

L'articolo 26 dello Statuto prevede l'istituzione di commissioni consiliari permanenti con la finalità di esaminare preventivamente i progetti di legge, gli altri provvedimenti di competenza dell'Assemblea e rendere quei pareri che sono richiesti dalle leggi e dai regolamenti.

Il secondo comma dell'articolo 26 prevede la possibilità di istituire, con provvedimento del Presidente dell'Assemblea legislativa ed anche senza il voto

³⁶⁶ Statuto Liguria - Capo II *Partecipazione popolare*. Titolo I *Iniziativa popolare e referendum*. art. 6 *Partecipazione dei cittadini* 1. La Regione, mediante apposite leggi, riconosce e promuove la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati. 2. La Regione valorizza e favorisce gli apporti propositivi alle iniziative regionali e il coinvolgimento dei cittadini per l'indicazione dei candidati nella consultazione elettorale regionale. 3. La Regione, al fine di rendere effettivo il diritto di partecipazione, assicura la massima informazione sulla propria attività.

consiliare, commissioni di inchiesta o di studio, i cui esiti saranno resi noti mediante specifiche relazioni.

Nell'ambito delle competenze riservate alle Commissioni, vi è la possibilità di audire persone o di ottenere dalla Giunta e dagli enti, aziende dipendenti, partecipati o vigilati tutte quelle informazioni e quei documenti ritenuti necessari per lo svolgimento della propria attività, realizzando in questo modo un modello di aperture del procedimento interno agli interessi esterni³⁶⁷.

L'articolo 65 dello Statuto istituisce il Consiglio delle autonomie locali, quale organo rappresentativo del sistema regionale delle Autonomie locali, con sede presso l'Assemblea legislativa³⁶⁸.

Mentre, all'articolo 73, è istituito il Comitato regionale per le Comunicazioni, quale autorità indipendente di garanzia, ma anche – attenzione – con funzioni di consulenza nella materia della comunicazione³⁶⁹.

³⁶⁷ Statuto Liguria - Articolo 26 *Commissioni consiliari* 1. Nell'ambito dell'Assemblea Legislativa sono istituite Commissioni permanenti per il preventivo esame di tutti i progetti di legge e degli altri provvedimenti di competenza dell'Assemblea. Le Commissioni permanenti esprimono, altresì, i pareri loro attribuiti dalle leggi e dai regolamenti. 2. Possono essere istituite Commissioni speciali con funzioni di inchiesta e di studio. 3. Le Commissioni d'inchiesta sono istituite anche senza voto consiliare e con provvedimento del Presidente dell'Assemblea Legislativa, secondo le modalità e i termini stabiliti nel Regolamento Interno, quando ne faccia richiesta almeno il quaranta per cento dei Consiglieri regionali. Tali Commissioni sono presiedute da un Consigliere proponente. 4. Gli esiti delle attività delle Commissioni speciali di cui al comma 2, predefinite nella durata e nell'oggetto e riguardanti materie di diretto interesse regionale, vengono esposti all'Assemblea con apposita relazione. 5. Le Commissioni, nell'esercizio della loro attività, possono avvalersi della collaborazione di esperti e commissionare studi e ricerche. 6. Le Commissioni, tramite i loro Presidenti, nelle materie di competenza, hanno diritto di audire persone e di ottenere dalla Giunta e dagli enti o aziende dipendenti, partecipati o vigilati, notizie, informazioni, dati, atti, documenti ritenuti necessari per lo svolgimento della propria attività, secondo le modalità previste dal Regolamento Interno. 7. Non può essere opposto alle richieste delle Commissioni il segreto d'ufficio.

³⁶⁸ Statuto Liguria - Art. 65 *Consiglio delle Autonomie locali* 1. Il Consiglio delle Autonomie locali è organo rappresentativo del sistema regionale delle Autonomie locali. 2. Esso ha sede presso l'Assemblea Legislativa. 3. Il Consiglio delle Autonomie locali rimane in carica quanto l'Assemblea Legislativa e si insedia entro centoventi giorni dalla data di insediamento dell'Assemblea su convocazione del Presidente della stessa. La legge regionale disciplina la composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali.

³⁶⁹ Statuto Liguria - Art. 73 *Comitato regionale per le Comunicazioni*. 1. È istituito presso l'Assemblea Legislativa il Comitato regionale per le Comunicazioni, autorità indipendente di garanzia, con funzioni di consulenza e di gestione nel campo della comunicazione secondo le disposizioni della legge regionale.

2.7. Statuto della Regione Lombardia.

Statuto della Regione Lombardia approvato con legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1.

In vigore dal 1° settembre 2008, sostituisce la versione precedente che risale al 1971. Testo della deliberazione legislativa statutaria approvata in seconda lettura dal Consiglio regionale nella seduta del 14 maggio 2008.

Lo Statuto della Regione Lombardia dedica specifiche disposizioni al tema della partecipazione, ai principi di trasparenza e pubblicità, nonché di partecipazione al procedimento legislativo.

Nell'ambito dell'articolo 8, in particolare, dedicato alla partecipazione, si indica che la Regione Lombardia promuove la partecipazione dei cittadini, in forma singola o associata, nonché le forme di partenariato con le forze sociali, politiche ed economiche segnatamente per la formazione delle politiche e per l'espletamento delle funzioni legislative e amministrative. In questi casi, in sostanza, lo Statuto intende favorire il dialogo tra la rappresentanza di interessi e la rappresentanza politica, favorendo altresì la diffusione tra i cittadini dei risultati delle attività legislative e amministrative promosse, anche mediante l'utilizzo delle risorse tecnologiche.

In modo ancor più preciso, il secondo comma del medesimo articolo 8 prevede che sia il Consiglio che la Giunta regionale debbano procedere a consultazioni delle rappresentanze degli interessi, in particolare sui testi normativi e sugli atti di programmazione, e con particolare riferimento a quei provvedimenti che abbiano una portata di carattere economico. È chiarissimo, in questa specificazione in particolare, il tentativo di aprire l'istruttoria del procedimento legislativo all'apporto esterno, soprattutto in quegli ambiti in cui la legislazione è normalmente negoziata, ovvero nei settori economici. Su questa scia, infatti, l'ultimo comma dell'articolo in questione, come norma di chiusura specifica che la Regione promuove "processi partecipativi" servendosi di tutti gli apporti ritenuti utili a tal fine³⁷⁰.

³⁷⁰ Statuto Lombardia - Art. 8 *Partecipazione*. 1. La Regione: a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative; b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche. 2. Il Consiglio regionale e la Giunta,

Assume particolare rilievo, ai nostri fini, l'articolo 9, in cui, oltre alla valorizzazione dei principi di pubblicità e trasparenza come "metodo" dell'azione legislativa e amministrativa della Regione, si richiamano gli stessi come strumento per assicurare l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica della Regione, ovvero, specificamente, alla formazione delle politiche regionali. Questa previsione, da una parte contiene in sé il limite di fare affidamento sui richiamati principi per assicurare la partecipazione dei cittadini, ma dall'altra sembra estendere l'accesso di questi ultimi al decisore pubblico mediante – e qui è la nostra tesi – un'interferenza nella fase di predisposizione degli atti regionali. In questo senso, depono anche il secondo comma del medesimo articolo, laddove si fa esplicito riferimento al diritto dei cittadini di partecipare ai procedimenti e agli atti di formazione delle politiche legislative, anche mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche³⁷¹.

L'articolo 36 reca disposizioni in materia di procedimento legislativo, prevedendo in particolare la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche nella fase di formazione (e poi anche di attuazione) delle leggi. A tale scopo si richiama il ruolo delle Commissioni, e in particolare il loro dovere di informare gli enti e le associazioni con riferimento ai progetti di legge sottoposti al loro esame, nonché di procedere alla audizione degli stessi. Ancora in questa circostanza, lo Statuto riconosce e promuove il modello negoziale, prevedendo persino un obbligo di motivazione nei confronti del legislatore delle decisioni assunte senza tenere conto dell'apporto dei soggetti auditi³⁷².

nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici. 3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale.

³⁷¹ Statuto Lombardia - art. 9 *Pubblicità e trasparenza*. 1. La Regione assume i principi di pubblicità e trasparenza come metodo della propria azione legislativa e amministrativa e come strumento per consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini alla attività della Regione e alla formazione delle politiche regionali. 2. La legge regionale promuove la semplificazione amministrativa e disciplina le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche.

³⁷² Statuto Lombardia - Art. 36 *Partecipazione al procedimento legislativo*. 1. La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche. 2. Il regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, secondo criteri fissati nello stesso regolamento generale,

L'articolo 47 è dedicato agli organismi di studio e di ricerca, ai nostri fini utili da richiamare in considerazione dell'apporto, anche di carattere tecnico, che gli organismi di studio possono fornire alla legislazione, modellandola dei tratti negoziali.

In questo senso, il secondo comma dell'articolo 47 prevede anche organismi autonomi da utilizzare per la raccolta dei dati necessari all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative³⁷³.

Infine, il Titolo V dello Statuto si occupa di partecipazione e, in modo esplicito, di "strutture della sussidiarietà". In particolare, l'articolo 54 reca disposizioni in materia di Consiglio delle autonomie locali, specificando che esso, costituito da un massimo di quarantacinque componenti, si pone in rappresentanza degli enti locali e delle loro organizzazioni più rappresentative. Si tratta di una previsione simile ad altre negli Statuti regionali, che però pone un temperamento al problema dell'individuazione delle categorie più rappresentative e dunque della parità di accesso delle stesse presso il pubblico decisore: vi è infatti il dato della territorialità, secondo cui le organizzazioni più rappresentative "sul territorio, secondo i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica". È chiaro che non tutti i problemi sono risolti – poiché restano aperti, seppur ridotti, quelli legati al margine di discrezionalità nella scelta dei soggetti da sentire – ma appaiono comunque circoscritti e razionalizzati. Il Consiglio assolve a funzioni prevalentemente consultive, esprimendo però pareri anche di carattere obbligatorio nei seguenti casi: a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali; b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge

nonché le modalità della loro audizione. 3. Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato.

³⁷³ Statuto Lombardia - Art. 47 *Organismi di studio e di ricerca*. 1. L'amministrazione regionale cura la raccolta e la elaborazione dei dati e delle informazioni utili all'esercizio delle attività di governo e amministrazione della Regione. Mette a disposizione del Consiglio regionale e dei singoli consiglieri, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge regionale, dati e informazioni necessari all'esercizio delle funzioni loro riservate dallo Statuto. 2. Il Consiglio e la Giunta si avvalgono a tal fine anche di organismi autonomi a partecipazione regionale per le ricerche e la raccolta dei dati necessari all'esercizio delle rispettive funzioni e alla formazione degli atti di programmazione.

di coordinamento della finanza locale; c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli enti locali funzioni amministrative³⁷⁴.

La qualità della normazione è oggetto di specifica disposizione anche nell'ambito dello Statuto della Regione Lombardia. Il capo V, recante "Qualità, controllo e valutazione", e in particolare l'articolo 44, prevedono norme in materia di qualità e impatto della normazione. Nel definire i principi della buona regolamentazione (chiarezza, semplicità, ecc.), sono richiamate esigenze di analisi di impatto della regolamentazione e, in alcuni casi, di relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo. Ai nostri fini, assume particolare rilievo il secondo comma dell'articolo 44, laddove si fa esplicito riferimento all'impatto della regolamentazione proposta, come sappiamo, ipotizzabile ex ante (AIR), ma anche ex post (VIR)³⁷⁵.

³⁷⁴ Statuto Lombardia - Titolo V *Partecipazione e strutture della sussidiarietà*. Art. 54 Consiglio *delle autonomie locali*. 1. Il Consiglio delle autonomie locali è costituito da un numero di componenti non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli enti locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, secondo i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica. Il Consiglio dura in carica per l'intera legislatura regionale. La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge. 2. Il Consiglio delle autonomie locali, secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, esprime parere obbligatorio: a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali; b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale; c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli enti locali funzioni amministrative. 3. Qualora il parere non sia espresso nei termini stabiliti, si intende favorevole. 4. In caso di parere negativo sui progetti di legge il Consiglio regionale può discostarsi a maggioranza dei componenti. 5. La legge può individuare ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali. 6. Il Consiglio delle autonomie locali può, informandone il Consiglio regionale, segnalare alla Giunta eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato, anche al fine della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale di cui all'articolo 127, secondo comma, della Costituzione. 7. Il Consiglio delle autonomie locali esercita l'iniziativa legislativa, nei modi stabiliti dalla legge, relativamente al conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali. 8. Il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività. Su tali atti il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati. 9. Nel periodo intercorrente tra l'approvazione del conto consuntivo e l'approvazione del bilancio di previsione della Regione, il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in una sessione di lavoro in composizione integrata per l'esame, l'analisi e la valutazione delle politiche regionali di cui al comma 8. 10. Il Consiglio delle autonomie locali elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza.

³⁷⁵ Statuto Lombardia - Capo V *Qualità, controllo e valutazione* Art. 44 *Qualità e impatto della normazione*. 1. I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione. 2. La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all'articolo 45.

2.8.Statuto della Regione Marche.

Statuto della Regione Marche approvato con legge statutaria 8 marzo 2005, n.1.

Approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 4 dicembre 2004, n. 210, a maggioranza assoluta e in seconda votazione conforme a quella adottata nella seduta del 4 ottobre 2004, n. 203.

Lo Statuto della Regione Marche istituisce commissioni permanenti, articolate secondo il regolamento interno, e finalizzate all'esame preventivo delle proposte di legge. Esse svolgono funzioni consultive, nei limiti delle proprie competenze, sulle proposte di legge e gli atti consiliari che comportino spese.

A differenza di alcuni casi particolarmente virtuosi presenti in altre Regioni, i lavori delle commissioni non sono pubblici, e dunque non è assicurata trasparenza ai processi consultivi in esse realizzati.

Non vi è un collegamento con "l'esterno", ma sono previste ipotesi di raccordo con la Giunta regionale, così favorendo quelle forme di negoziato tra organi, che pure è stato oggetto della nostra attenzione³⁷⁶.

Nell'ambito dell'attività legislativa, sono previste attività di carattere istruttorio e conoscitivo. Nell'ambito di queste fasi è contemplata la possibilità di

³⁷⁶ Statuto Marche - Art. 22 *Commissioni consiliari permanenti*. 1. Il Consiglio istituisce commissioni permanenti per il preventivo esame, in sede referente, delle proposte di legge e di altre deliberazioni consiliari e per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo sull'amministrazione regionale, nelle materie di rispettiva competenza. 2. Le commissioni esercitano altresì funzioni consultive nei casi previsti dalla legge e dal regolamento interno. 3. La commissione competente in materia finanziaria esprime pareri sulle proposte di legge e di altri atti consiliari che comportano spesa. 4. Le commissioni permanenti devono, per quanto possibile, rispecchiare la composizione del Consiglio e il rapporto tra la maggioranza e la minoranza in seno allo stesso. 5. Il regolamento interno stabilisce il numero delle commissioni permanenti, la ripartizione delle materie attribuite alla loro competenza, le modalità di composizione, costituzione e funzionamento. 6. Le sedute delle commissioni non sono pubbliche, salvo quanto diversamente stabilito dal regolamento interno del Consiglio. 7. Il Presidente della giunta regionale e gli assessori hanno diritto di partecipare, senza voto, ai lavori delle commissioni con diritto di avanzare proposte e osservazioni. Analoghi poteri spettano ai consiglieri che non risultino componenti delle commissioni. 8. Le commissioni nell'esercizio delle loro funzioni possono avvalersi della collaborazione delle strutture della Giunta regionale, d'intesa con il Presidente della giunta stessa. 9. L'Ufficio di presidenza assicura i mezzi per il migliore svolgimento delle attività delle commissioni consiliari permanenti.

coinvolgere soggetti esterni, da ascoltare mediante audizioni, e indagini conoscitive finalizzate all'acquisizione di notizie reputate utili³⁷⁷.

Di particolare interesse è la previsione di un articolo dello Statuto dedicato specificamente alla qualità della normazione. In tale contesto, sono richiamati i principi di chiarezza e semplicità della regolazione normativa, con particolare riferimento alle tecniche legislative di predisposizione degli atti. Come sperimentato nell'ambito dell'attività normativa del Governo, anche in questo caso le proposte di legge assegnate alle Commissioni devono essere corredate di un'analisi di carattere tecnico-normativo e di una di impatto della regolamentazione. Non vi sono elementi utili a considerare se, sul piano fattuale, tale previsione consenta la negoziazione tra interessi nella fase di consultazione degli interessati, ma appare comunque meritevole di essere richiamato questo aspetto, rafforzato dalla previsione, al comma 3 dell'articolo 34, di specifiche strutture dedicate alla verifica della qualità della normazione³⁷⁸.

Il Titolo VI dello Statuto, e in particolare l'articolo 39, reca disposizioni in materia di partecipazione popolare e ipotesi di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi. Tale pare appare meritevoli di essere richiamata ai nostri fini poiché contempla strumenti necessari a consentire l'informazione costante dei cittadini sull'attività istituzionale regionale, e dunque predisporre forme di dialogo tra le parti, menzionando specificamente le formazioni sociali ed economiche.

³⁷⁷ Statuto Marche - Art. 23 *Attività istruttorie e conoscitive*. 1. Il Presidente della Giunta regionale e gli assessori, su richiesta della commissione consiliare, partecipano ai lavori della stessa, anche al fine di riferire sulla propria attività. 2. Le commissioni hanno altresì facoltà di chiedere l'intervento, previa comunicazione alla Giunta, del personale dell'amministrazione regionale, degli amministratori e del personale degli enti e aziende dipendenti dalla Regione. Il personale e gli amministratori di nomina regionale hanno l'obbligo di presentarsi. Le commissioni hanno la facoltà di chiedere l'esibizione di atti e documenti. 3. Alle commissioni riunite in seduta segreta, senza l'intervento di estranei, non può essere opposto il segreto d'ufficio. 4. Le commissioni nell'esercizio delle proprie funzioni possono svolgere audizioni di soggetti esterni. 5. Le commissioni hanno facoltà di svolgere, secondo le modalità previste dal regolamento interno, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, dati e documenti utili all'espletamento dei lavori e dell'attività del Consiglio regionale. 6. Il regolamento interno del Consiglio prevede le modalità per l'esame da parte del Consiglio dei risultati delle indagini conoscitive.

³⁷⁸ Statuto Marche - Art. 34 *Qualità della normazione*. 1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. 2. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. 3. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione.

Nello stesso ambito, pur senza specificarne le modalità, il terzo comma dell'art. 39 prevede ipotesi di collegamento tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana al fine specifico di contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico della Regione³⁷⁹.

Lo Statuto della Regione Marche prevede inoltre specifici organi di consultazione degli interessi economici, quali il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, con sede presso il Consiglio regionale. Si tratta di una scelta significativa, perché risponde all'esigenza di contemplare sedi istituzionali di raccordo tra rappresentanza politica generale e rappresentanza degli interessi, come abbiamo visto la Costituzione ha tentato di fare attraverso organi come il CNEL. La composizione di tale organismo e le sue modalità di funzionamento sono regolate dalla legge regionale.

Vi è l'indicazione, nell'ambito della previsione che istituisce organismo, che siano ascoltate le organizzazioni più rappresentative: se da una parte si tratta di una scelta in linea con le tendenze in atto nella prassi, dall'altra, non prevedendo una regolamentazione in ordine all'accesso dei gruppi (come un albo o un codice di condotta), non consente di dirimere i problemi legati alle pari condizioni di accesso dei gruppi al decisore pubblico. Inoltre, il fatto che tali organi siano costituiti presso la sede del Consiglio, e non presso quella della Giunta, alla luce delle citate dinamiche della forma di governo regionale, consente di ritenere che si tratti di un tentativo debole di mediazione. Come noto, i gruppi di pressione premono sui centri decisionali effettivi, ovvero su quelli formalmente ma soprattutto sostanzialmente deputati alla decisione politica, sede che nella dinamica istituzionale regionale è rappresentata senza dubbio dalla Giunta della Regione³⁸⁰.

³⁷⁹ Statuto Marche - Titolo VI *Partecipazione popolare e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi* Art. 39 *Informazione e partecipazione*. 1. La Regione predispone gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali. 2. La legge regionale stabilisce le modalità per assicurare adeguate forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale.

³⁸⁰ Statuto Marche - Art. 40. *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro e organismi di partecipazione* 1. È istituito il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, con sede presso il Consiglio regionale, quale organismo di consultazione delle organizzazioni più rappresentative del mondo economico e del lavoro. 2. La legge regionale disciplina la composizione e le funzioni del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, prevedendo i casi nei quali è richiesto il parere

2.9. Statuto della Regione Piemonte.

Statuto della Regione Piemonte approvato con legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, modificato con legge regionale statutaria 13 novembre 2009, n. 2.

La legge regionale statutaria 13 novembre 2009 n. 2 ha recato le modifiche agli articoli 19, 28 e 37 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, Statuto della Regione Piemonte, B.U. 19 Novembre 2009, n. 46.

Lo Statuto della Regione Piemonte, ancora nell'ambito delle funzioni consultive delle Commissioni, contempla momenti di dialogo tra interessi di categoria e decisore pubblico. In particolare, quanto alla contrattazione tra decisore ed enti locali, si fa esplicito alla possibilità di sentire i rappresentanti e dirigenti degli enti locali. Inoltre, quanto alla negoziazione tra rappresentanza di interessi generali e interessi di categoria, è prevista la possibilità di sentire i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni e, ancora, nell'ambito decisioni che intercettino le competenze culturali e scientifiche, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali.

L'apertura del processo decisionale è assicurata altresì dalla facoltà di coinvolgere figure tecniche di esperti, e dunque riproponendo un meccanismo di negoziazione tecnico-legislativa presente anche sul piano decisionale nazionale di cui si è detto diffusamente³⁸¹.

L'articolo 86 dello Statuto prevede inoltre un potere di consultazione di particolari categorie o settori della popolazione su provvedimenti di interesse. Ancora in questa circostanza, si notano previsioni che contemplano l'allargamento

obbligatorio di tale organismo. 3. La Regione può istituire altresì con legge organismi di partecipazione mediante i quali le formazioni sociali ed altri soggetti rilevanti in ambito regionale esprimono pareri in ordine alle attività di competenza regionale.

³⁸¹ Statuto Piemonte - Art. 32 *Poteri di consultazione delle Commissioni*. 1. Le Commissioni permanenti e speciali hanno facoltà di sentire, in funzione della materia trattata, i rappresentanti e i dirigenti degli enti locali, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali. 2. Le Commissioni possono avvalersi di esperti, entro i limiti fissati dal Regolamento o deliberati dal Consiglio regionale. 3. È esclusa in ogni caso la partecipazione e la presenza di membri estranei al Consiglio alle sedute delle Commissioni in cui si procede alla stesura e all'approvazione di documenti, relazioni e pareri. 4. Le Commissioni possono effettuare sopralluoghi o delegarvi alcuni dei propri componenti, secondo le modalità stabilite dal Regolamento.

dei processi decisionali e l'inclusione in essi di categorie diverse, anche di giovani non elettori che abbiano compiuto i sedici anni di età³⁸².

2.10. Statuto della Regione Puglia.

Statuto della Regione Puglia istituito con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7.

Anche la Regione Puglia, in linea con una tendenza tipica dei nuovi Statuti, contempla istituti finalizzati alla partecipazione alla vita politica della Regione.

In particolare, il Capo I del Titolo III dello Statuto è interamente dedicato al tema della "partecipazione"³⁸³. La Regione, in particolare, riconosce nella

³⁸² Statuto Piemonte - Art. 86 *Consultazione popolare* 1. La Regione può deliberare la consultazione di particolari categorie o settori della popolazione su provvedimenti di loro interesse. 2. La consultazione può essere indetta anche per categorie di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i sedici anni.

³⁸³ Statuto Puglia - Titolo III Partecipazione - Capo I *Partecipazione* Art. 13 1. La Regione: a) riconosce nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento essenziale della vita pubblica democratica; b) promuove il rapporto tra società e istituzioni e tra le istituzioni stesse garantendo forme di coinvolgimento nelle proprie scelte agli enti locali, alle autonomie funzionali, alle formazioni sociali e ai soggetti portatori di interessi diffusi; c) favorisce, nel rispetto della loro autonomia, le forme democratiche di associazionismo e di autogestione. Art. 14 (Diritto all'informazione) 1. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini all'informazione sull'attività istituzionale. 2. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini a essere informati sulle condizioni e qualità dell'ambiente, sui rischi per la salute derivanti dall'esercizio di attività economiche o dall'esecuzione di opere pubbliche o private e, in generale, su ogni situazione di pericolo che possa loro derivare da attività incidenti sul territorio. 3. La Regione attiva adeguate forme di ascolto finalizzate alla migliore conoscenza dei bisogni dei cittadini e delle istanze sociali per il miglioramento dei servizi e delle prestazioni. 4. La legge regionale disciplina l'esercizio dei diritti di cui al presente articolo. Capo II Partecipazione popolare Art. 15 (Iniziativa popolare) 1. L'iniziativa popolare di legge si esercita secondo le disposizioni del presente Statuto e della legge regionale, mediante la presentazione di un progetto redatto in articoli e sottoscritto da almeno quindicimila elettori della regione. 2. L'iniziativa legislativa può essere inoltre esercitata da ciascun Consiglio provinciale, dal Consiglio dell'area metropolitana, da ciascun Consiglio di Comune capoluogo di provincia e da almeno cinque Consigli comunali. 3. L'iniziativa legislativa dei soggetti di cui al presente articolo non è ammessa per la revisione dello Statuto, per leggi in materia tributaria e di bilancio e non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale. 4. I progetti di legge di iniziativa popolare non esaminati non decadono in caso di scadenza o scioglimento anticipato del Consiglio regionale. 5. Il Consiglio regionale, con regolamento, assicura servizi e strutture per l'assistenza ai proponenti e definisce le modalità e i tempi di esame delle proposte. 6. Il Consiglio statutario verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa. 7. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 6 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Art. 16 (Petizione) 1. I cittadini, gli enti locali, le associazioni e le organizzazioni sociali e gli enti autonomi funzionali possono rivolgere petizioni al Consiglio regionale, secondo le modalità previste dal regolamento interno, per sollecitare l'intervento della Regione su questioni di interesse collettivo. Art. 17 (Referendum statutario) 1. Le leggi di revisione statutaria, compresa quella con la quale si approva un nuovo Statuto, sono sottoposte a referendum popolare, ai sensi dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione,

partecipazione attiva dei cittadini uno degli elementi essenziali della stessa vita democratica della Regione, valorizzando i principi del pluralismo e della cittadinanza attiva.

In particolare, la Regione riconosce il diritto dei cittadini ad un'informazione istituzionale corretta ed adeguata che possa favorirne la partecipazione nella scelta delle politiche pubbliche.

Un ulteriore elemento da meritevole di essere considerato è quello dell'istituzione, anche per la Regione Puglia, di organi a rilevanza statutaria quali, tra gli altri, il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale³⁸⁴. Rispetto ai

qualora, entro tre mesi dalla data di pubblicazione, lo richieda un cinquantesimo degli elettori della regione, calcolato in base all'aggiornamento delle ultime liste elettorali, o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. 2. Il Consiglio statutario verifica la sussistenza del quorum previsto per la richiesta e ne dichiara l'ammissibilità. 3. La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum. 4. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 2 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Art. 18 (Referendum abrogativo) 1. Nell'ambito della regione è indetto referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge regionale quando lo richiedano almeno sessantamila elettori dei comuni della Puglia, tre Consigli provinciali o metropolitani, trenta Consigli comunali che rappresentino almeno un quarto degli abitanti della regione. 2. Non può essere proposto referendum abrogativo per lo Statuto o parte di esso, per i regolamenti interni del Consiglio e della Giunta regionale, per le leggi tributarie e di bilancio e per le norme regolamentari meramente esecutive di leggi dello Stato o di direttive dell'Unione europea. 3. I regolamenti e gli atti amministrativi meramente esecutivi di leggi regionali non possono essere sottoposti a referendum abrogativo se la proposta non attiene anche alle relative disposizioni legislative. 4. L'iniziativa referendaria non può essere esercitata negli otto mesi precedenti la scadenza del Consiglio regionale, calcolati dal deposito del testo della richiesta abrogativa a norma di legge. 5. L'ammissibilità della iniziativa referendaria, anche ai fini della verifica delle modalità di presentazione e del quorum richiesto, è dichiarata dal Consiglio statutario. 6. La proposta soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza degli elettori della regione e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. 7. Qualora non sia stato raggiunto il quorum previsto per la validità del referendum la proposta abrogativa non può essere ripresentata nella stessa legislatura e comunque prima che siano trascorsi tre anni. 8. La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum. 9. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 5 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Art. 19 (Referendum consultivo) 1. Il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale. 2. Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

³⁸⁴ Statuto Puglia - Art. 21 (Organi a rilevanza statutaria) 1. Sono organi regionali a rilevanza statutaria: a) il Consiglio delle autonomie locali; b) la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale; c) il Consiglio statutario; d) le Autorità di garanzia. Capo II Organi a rilevanza statutaria Sezione I Consiglio delle Autonomie locali Art. 45 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali) 1. E' istituito il Consiglio delle autonomie locali, con sede presso il Consiglio regionale, quale organo di rappresentanza e di partecipazione delle autonomie locali, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione, di esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed enti locali e di

modelli negoziali che si realizzano attraverso tali organismi si rinvia alle argomentazioni proposte con riguardo ai medesimi casi considerati nelle Regioni precedenti.

2.11. Statuto della Regione Toscana.

Statuto della Regione Toscana approvato con legge regionale pubblicata sul BUR Toscana n. 12 dell'11 febbraio 2005, parte prima, e modificato con legge statutaria regionale 8 gennaio 2010, n. 1³⁸⁵.

Lo Statuto è stato approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004 (BURT n. 12 dell'11 febbraio 2005). Gli articoli 6 e 35 sono stati modificati con legge statutaria regionale (n. 1 del 8 gennaio 2010, in vigore dal 13 gennaio 2010).

Lo Statuto della Regione Toscana prevede un articolato sistema di Commissioni permanenti, che possono avvalersi dell'apporto tecnico di esperti ed organismi scientifici. In questo ambito, sono previste consultazioni con enti,

verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali. 2. Il Consiglio delle autonomie locali è composto da un numero di membri non superiore a quello del Consiglio regionale, in rappresentanza dei Consigli comunali, provinciali, della Città metropolitana e delle Comunità montane. 3. La legge regionale, approvata nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del presente Statuto, sentite le associazioni di rappresentanza, disciplina le funzioni, i criteri di nomina e composizione, le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento dell'organo, garantendone l'equilibrata rappresentanza territoriale e il pluralismo rappresentativo. Sezione II La Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale Art. 46 (La Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale) 1. E' istituita, con sede presso il Consiglio regionale, la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale, quale organo consultivo della Regione. 2. Fanno parte della Conferenza i delegati delle autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del terzo settore, secondo criteri di effettiva rappresentatività. 3. La Conferenza si riunisce, di norma, in due sessioni annuali per formulare proposte e indirizzi nonché per esprimere pareri sui documenti generali di programmazione della Regione, sulla legge finanziaria e per redigere il documento di valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità delle azioni programmate, anche attraverso il puntuale monitoraggio dei bilanci consuntivi della Regione e degli enti, aziende e agenzie ad essa collegati. 4. La legge regionale, approvata nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del presente Statuto, ne disciplina i criteri di nomina e composizione, in attuazione del comma 2, nonché le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento.

³⁸⁵ Per un'analisi degli istituti della partecipazione, P. CARETTI, *La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta*, in P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 63 e delle caratteristiche della forma di governo, ss. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2004, pp. 691 ss.

organizzazioni e associazioni. Riproponendo un modello collaudato, ma invero non così produttivo di effetti significativi sul piano della contrattazione legislativa, la Regione propone comunque dei luoghi di incontro degli interessi ulteriori con quelli politici regionali.

Quanto al piano della negoziazione tra organi, ancor qui riproponendo uno schema noto su piano costituzionale nel rapporto tra Governo e Parlamento, e in particolare nel procedimento di delegazione legislativa, le commissioni possono recare pareri, ove previsto, sugli atti di principale interesse.

Un altro aspetto interessante è legato al regime della pubblicità che è assicurato al lavoro delle Commissioni, in questo caso “superando” in garanzia del procedimento quello, assai poco trasparente, delle Commissioni parlamentari³⁸⁶.

Tali previsioni si collocano in un contesto normativo in cui la partecipazione dei cittadini, con particolare riferimento a quelli residenti o comunque organizzati socialmente sul territorio, è ascritta a principio da promuovere e tutelare. Le forme di partecipazione sono differentemente promosse non solo come iniziativa autonoma dei cittadini nei confronti delle amministrazioni regionali, ma anche come apporto libero, e dunque propositivo, alle iniziative legislative regionali. Tale previsione, conforme al modello della legislazione negoziata, contempla proprio fasi – attenzione: formali – di consultazione tra interessati, e dunque di trasparenza.

³⁸⁶ Statuto Toscana - art. 19 *Poteri delle commissioni permanenti*. 1. Le commissioni permanenti esercitano, nelle materie di loro competenza, le funzioni istruttorie e referenti. Esercitano anche funzioni redigenti, nei casi previsti dal regolamento, se lo disponga il consiglio con voto unanime. 2. Le commissioni hanno, nelle stesse materie, funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione, sull'applicazione dei diritti e dei principi sanciti dal titolo primo. 3. Le commissioni, per l'esercizio delle loro funzioni, svolgono indagini conoscitive, si avvalgono di esperti ed organismi scientifici, agenzie, consultano enti, organizzazioni, associazioni, tengono rapporti con questi soggetti e promuovono la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana. 4. Le commissioni hanno i diritti e gli obblighi previsti dall'articolo 9, commi 2 e 3, possono disporre ispezioni, ottenere l'esibizione di atti e documenti, convocare il personale degli uffici, che è tenuto a presentarsi e non può opporre il segreto d'ufficio. 5. Le commissioni esprimono pareri sugli atti di competenza degli organi di governo regionale, nei casi previsti dallo Statuto. 6. Sono previste forme di pubblicità delle sedute delle commissioni permanenti.

Tale apertura è forse temperata da una precisazione invero superflua in cui si richiama al ruolo fondamentale dei partiti come strumento di partecipazione³⁸⁷.

Ipotesi normativa sul *lobbying* della Regione Toscana

Legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 “Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana”.

Non contiene una definizione della rappresentanza degli interessi.

La soluzione apprestata è l’istituzione del Registro presso il Consiglio regionale.

Diritti dei lobbisti: rappresentare e perseguire presso il Consiglio regionale interessi pertinenti alle loro finalità; richiedere di essere ascoltati dalle commissioni consiliari e di inoltrare loro richieste formali; accedere ai locali del Consiglio e agli uffici per ricevere informazioni e chiarimenti di carattere tecnico relativi agli atti di loro interesse o relativi all’organizzazione procedurale dei lavori; seguire per via telematica le sedute delle commissioni consiliari di loro interesse (art. 3).

Obblighi dei lobbisti: divieto di esercitare nei confronti dei consiglieri regionali forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto (art. 4).

Sanzioni: richiamo formale, sospensione temporanea, revoca dell’iscrizione (art. 4).

2.12. Statuto della Regione Umbria.

Statuto della Regione Umbria approvato con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 e modificato con legge regionale n. 1 del 2010.

Lo Statuto della Regione Umbria contempla un articolo di particolare rilievo ai nostri fini anche dal punto di vista linguistico: Concertazione (art. 19).

³⁸⁷ Statuto Toscana, Titolo VIII, *La partecipazione* - Art. 72. *Principi* 1. La legge promuove, secondo i principi dell’articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l’amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali. 2. La Regione, per favorire la partecipazione, garantisce politiche attive dirette alla semplicità delle procedure, alla trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi. 3. I partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione.

Esso appare significativo sia rispetto al modello di concertazione descritto, sia rispetto ai soggetti coinvolti e dunque alle sedi in cui si realizza l'attività. Infatti, è previsto che il Presidente della Giunta regionale possa predisporre delle fasi formali di concertazione non solo con le rappresentanze istituzionali, ma anche con quelle sociali, professionali, economiche e, con una formula assai ampia, con le rappresentanze *funzionali*. L'obiettivo dichiarato nello Statuto di queste attività è quello di definire delle linee di intesa tra tali soggetti, esprimendo in questo modo la netta prevalenza del legislatore regionale verso un modello legislativo di tipo negoziale. Infatti, la medesima attività è estesa al Consiglio, per gli atti di rispettiva competenza, così com'è avviata previa informazione al Consiglio medesimo degli atti di indirizzo.

Il secondo comma dell'articolo 19, recante il modello organizzativo delle fasi di concertazione, richiama i compiti di mediazione e il luogo di sintesi della Conferenza regionale dell'economia e del lavoro. Nell'ambito di tale organismo, sono convocate almeno con cadenza annuale le categorie dei soggetti sopra richiamati, che devono definire le linee di indirizzo politico della Regione, così da rappresentarle al Consiglio regionale medesimo affinché ne possa prendere atto e, dunque, adottare atti di indirizzo nel senso indicato³⁸⁸.

Nell'ambito del Titolo III dello Statuto, recante disposizioni in materia di partecipazione, conte, l'articolo 20 prevede specificamente gli istituti di partecipazione della Regione. Vi è esplicitata l'esigenza della Regione di istituire spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, valorizzando in questo modo, anche sul piano dei principi, la partecipazione dei cittadini all'attività legislativa della Regione. Si tratta di una previsione estensiva della capacità di incidenza dei cittadini, in forma individuale ed organizzata, volta a indirizzare l'esercizio della funzione legislativa, amministrativa e di governo delle istituzioni della Regione.

In tale contesto, gli strumenti richiamati sono l'iniziativa legislativa popolare, quella referendaria, il diritto di petizione, affinché ciascun cittadino

³⁸⁸ Statuto Umbria - Articolo 19 *Concertazione*. 1. Il Presidente della Giunta regionale può attivare fasi formali di concertazione con le rappresentanze istituzionali, funzionali, economiche, sociali, professionali per individuare linee di intesa. Negli atti di competenza del Consiglio regionale, la concertazione è avviata previa immediata informazione al Consiglio stesso che può adottare atti di indirizzo. 2. Il Presidente del Consiglio convoca annualmente i rappresentanti istituzionali, funzionali, economici e sociali della Regione nella Conferenza regionale dell'Economia e del Lavoro. Il Consiglio regionale sulla base degli atti della Conferenza può adottare linee di indirizzo.

possa richiedere al Consiglio regionale di impegnarsi su determinati provvedimenti ritenuti importanti per la vita sociale della comunità, e la consultazione. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, ai nostri fini di primario interesse, nel rinviare alla legislazione regionale la disciplina delle forme di consultazione, si richiama la necessità di fare ricorso ai servizi e alle tecnologie più adeguate³⁸⁹.

2.13. Statuto della Regione Veneto.

Statuto della Regione Veneto approvato con legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

Lo Statuto della Regione Veneto, in linea con una tendenza generalizzata negli Statuti regionali, promuove la partecipazione dei cittadini, come singoli o nelle diverse formazioni sociali dell'indirizzo politico-legislativo della Regione³⁹⁰.

Di particolare rilievo, ai nostri fini, è la partecipazione delle organizzazioni dell'economia e del lavoro, indicata all'articolo 22 dello Statuto. La previsione qui intende specificamente tenere in considerazione le categorie produttive, e dunque la materia economica, affinché si definisca secondo modelli di contrattazione le politiche riguardanti l'economia e il lavoro³⁹¹.

³⁸⁹ Statuto Umbria - Titolo III *Partecipazione*. Art. 20 Istituti di partecipazione 1. La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali. 2. La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione. 3. La petizione consiste nel diritto, riconosciuto a tutti i cittadini, di richiedere al Consiglio regionale l'adozione di provvedimenti e di esporre comuni necessità. 4. La legge regionale stabilisce gli ambiti, i limiti e le modalità della partecipazione e delle forme di consultazione, assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate.

³⁹⁰ Statuto Veneto - Art. 9 - *Partecipazione*. 1. La Regione promuove la partecipazione ai processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative da parte dei cittadini, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi generali. 2. La Regione, allo scopo di rendere effettiva la partecipazione, assicura il diritto di accesso e un'informazione ampia, diffusa, pluralista e neutrale in ordine alla propria attività.

³⁹¹ Statuto Veneto - Art. 22 *Partecipazione delle organizzazioni dell'economia e del lavoro* 1. Al fine di garantire il più efficace apporto delle categorie produttive alla definizione delle politiche che riguardano l'economia e il lavoro, il Consiglio, secondo le modalità disciplinate dal Regolamento, provvede all'informazione ed al coinvolgimento delle organizzazioni maggiormente rappresentative nei principali procedimenti di elaborazione di tali politiche. 2. In particolare, il Regolamento stabilisce il termine entro il quale le organizzazioni interessate sono chiamate a presentare proprie osservazioni e proposte, che sono oggetto di esame e discussione nel corso dei procedimenti preparatori di leggi e regolamenti.

L'articolo 23 dispone regole in materia di qualità e impatto della regolazione, prevedendo strumenti per promuovere la buona qualità della legge. Il comma secondo del medesimo articolo, in particolare, reca disposizioni in tema di analisi di impatto della regolamentazione, affinché si possa valutare la fattibilità dei progetti di legge e gli effetti realizzabili nell'applicazione delle leggi³⁹².

Il capo IV è dedicato alla partecipazione alle iniziative referendarie³⁹³: articolo 25 referendum, art. 26 referendum abrogativo³⁹⁴ e art. 27 referendum consultivo³⁹⁵.

L'articolo 43 dello Statuto prevede, in linea con quanto sinora analizzato, l'istituzione di Commissioni permanenti, competenti per materia, in questo caso deputate, tra l'altro, al comma 4 del medesimo articolo, allo studio di "problemi

³⁹² Statuto Veneto - Art. 23 *Qualità e impatto delle leggi*. 1. Le leggi e il Regolamento stabiliscono gli strumenti e le modalità per favorire la qualità della legislazione e la certezza del diritto. 2. Le leggi e il Regolamento stabiliscono gli strumenti e le modalità per verificare preventivamente l'impatto e la fattibilità dei progetti di legge e per valutare gli effetti realizzati nell'applicazione delle leggi.

³⁹³ Statuto Veneto - Capo IV Referendum Art. 25 - *Referendum*. 1. La legge regionale disciplina i limiti di ammissibilità, il procedimento, le modalità attuative e gli effetti del referendum. Il giudizio sulla ricevibilità e sulla ammissibilità delle richieste di referendum è di competenza della commissione di garanzia statutaria. 2. La legge regionale prevede la garanzia dell'informazione sui referendum indetti assicurando un'adeguata attività di comunicazione ai favorevoli e ai contrari al quesito referendario.

³⁹⁴ Statuto Veneto - Art. 26 *Referendum abrogativo*. 1. Il Presidente della Regione indice referendum per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un regolamento o di un atto amministrativo di interesse generale quando lo richiedono: a) quarantamila elettori; b) non meno di venti consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione regionale; c) non meno di tre consigli provinciali. 2. Partecipano al referendum i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione. 3. La proposta soggetta a referendum è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. 4. Non è ammesso il referendum per l'abrogazione: a) delle leggi tributarie e di bilancio e dei relativi provvedimenti di attuazione; b) delle leggi e degli atti regionali i cui contenuti costituiscano adempimento di obblighi costituzionali, internazionali, europei; c) delle leggi e degli atti amministrativi regionali che disciplinano gli organi a rilevanza statutaria; d) delle leggi e dei regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni; e) del Regolamento. 5. Sono comunque inammissibili le richieste di referendum aventi quesiti non omogenei. 6. Nel caso in cui un referendum abbia dato esito negativo, la stessa richiesta non può essere presentata prima che siano trascorsi cinque anni dalla data di proclamazione del risultato.

³⁹⁵ Statuto Veneto - Art. 27 *Referendum consultivo*. 1. Il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio, quando lo richiedono il Consiglio regionale o cittadini o enti locali, secondo quanto previsto dalla legge regionale. 2. Se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità. 3. Non è ammesso referendum consultivo nei casi previsti dall'articolo 26, commi 4 e 5. 4. Sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto dalla legge, i progetti di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali.

speciali”, anche attraverso l’intervento di soggetti esterni³⁹⁶. Recuperando quanto detto sul punto, anche qui, si predipongono gli strumenti per una produzione normativa di tipo negoziale, in particolare laddove è coinvolto nel processo decisionale il contributo esterno di natura tecnica.

Tali aspetti sono confermati dalla facoltà delle Commissioni di disporre, nella fase preparatoria dell’attività legislativa, di attività conoscitive volte all’acquisizione di informazioni e documenti utili alla definizione delle proprie determinazioni. L’apertura dell’istruttoria legislativa all’inclusione degli interessi ulteriori, in particolare di natura economica, benché non esplicitata (come invece abbiamo visto in altri casi), appare chiara anche nella previsione di fasi di consultazione con le organizzazioni economiche, produttive e professionali (art. 44, co. 3)³⁹⁷

³⁹⁶ Statuto Veneto - Art. 43 *Commissioni consiliari*. 1. Il Consiglio regionale istituisce commissioni permanenti, competenti per gruppi di materie affini. 2. Il Regolamento disciplina il numero, la composizione e le modalità di funzionamento delle commissioni, garantendo la partecipazione di tutti i gruppi consiliari. 3. Il Presidente e gli altri componenti della Giunta hanno il diritto e, se richiesti, l’obbligo di partecipare ai lavori delle commissioni, senza diritto di voto. 4. Il Consiglio può altresì istituire commissioni temporanee per lo studio di problemi speciali, senza oneri aggiuntivi. 5. Le commissioni si avvalgono del personale del Consiglio alle stesse assegnato e possono ricorrere all’attività di esperti da esse designati.

³⁹⁷ Statuto Veneto - Art. 44 *Funzioni delle commissioni consiliari*. 1. Le commissioni esaminano preventivamente i progetti di legge e di regolamento e gli altri provvedimenti di competenza del Consiglio regionale. 2. Nell’ambito delle materie di rispettiva competenza, le commissioni possono disporre lo svolgimento di attività conoscitive e acquisire informazioni, dati, documenti o altro materiale comunque utile alla loro attività. Le commissioni hanno sempre facoltà di ordinare l’esibizione di atti e documenti e di convocare, previa comunicazione alla Giunta regionale, i dirigenti regionali e gli amministratori ovvero i dirigenti degli organismi di diritto pubblico dipendenti o partecipati dalla Regione. I convocati hanno l’obbligo di fornire alle commissioni tutte le informazioni e i dati che vengono loro richiesti. I componenti delle commissioni sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. 3. Il Regolamento disciplina le modalità con le quali enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali sono consultati dalle commissioni consiliari. 4. Il Regolamento stabilisce adeguate forme di pubblicità dell’ordine del giorno e dei lavori delle commissioni.

Infine, le attività delle Commissioni sono sottoposte ad un regime di trasparenza, assicurato anche dalla pubblicità dell'ordine del giorno dei lavori e dell'attività svolta dalle stesse³⁹⁸.

Ipotesi normativa sul lobbying della Regione Veneto

Regione Veneto Pdl n. 50, 29 giugno 2010 “Disciplina dell'attività di relazione istituzionale (lobbying)”, proposta dal Cons. Franco Bonfante (Gruppo PD) e in attesa di assegnazione alla commissione competente.

La definizione dell'attività di relazione contenuta: «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti o società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi» (art. 2).

La soluzione apprestata è l'istituzione del Registro dei lobbisti sia presso il Consiglio regionale e presso la Giunta regionale.

Diritti dei lobbisti: inoltro di proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi (art. 2).

Obblighi dei lobbisti: iscrizione al registro; relazione annuale sulle attività di relazione svolte da presentare all'Ufficio di Presidenza del Consiglio e al Presidente della Giunta (art. 5).

Regime sanzionatorio: richiamo formale, sospensione temporanea, revoca dell'iscrizione (art. 7).

Ipotesi normativa sul lobbying della Regione Molise

³⁹⁸ Statuto Veneto - Art. 45 *Funzioni d'inchiesta delle commissioni*. 1. Il Consiglio regionale può affidare a commissioni permanenti il compito di svolgere inchieste sulla gestione amministrativa di competenza regionale, sull'attività e sulla gestione amministrativa degli enti strumentali e degli organismi di diritto pubblico regionali e, in generale, su fatti e situazioni di rilevante interesse regionale. 2. In casi eccezionali il Consiglio regionale può istituire commissioni speciali d'inchiesta cui affidare i compiti di cui al comma 1. Con la deliberazione istitutiva sono individuati i compiti, le materie, la composizione della commissione, tenendo conto della consistenza numerica dei gruppi consiliari e delle modalità di funzionamento stabilite. La presidenza è affidata ad un componente di minoranza.

Regione Molise Legge regionale 22 ottobre 2004, n. 4 “Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale del Molise”.

Non vi è una definizione della rappresentanza degli interessi Definizione

La soluzione apprestata è il Registro istituito presso il Consiglio regionale

Diritti dei lobbisti: rappresentare e perseguire presso il Consiglio regionale interessi pertinenti alle loro finalità; richiedere di essere ascoltati dalle commissioni consiliari e di inoltrare loro richieste formali; accedere ai locali del Consiglio e agli uffici per ricevere informazioni e chiarimenti di carattere tecnico relativi agli atti di loro interesse o relativi all'organizzazione procedurale dei lavori; seguire per via telematica le sedute delle commissioni consiliari di loro interesse (art. 3).

Obblighi dei lobbisti: divieto di esercitare nei confronti dei consiglieri regionali forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto (art. 4).

Regime sanzionatorio: richiamo formale, sospensione temporanea, revoca dell’iscrizione (art. 4).

Ipotesi normativa sul *lobbying* della Regione Sicilia.

Regione Sicilia Statuto della Regione Siciliana, R.D.L. 455/1946, L.C. 2/1948.

Art. 12, comma 3: «I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni della Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali».

Il regolamento interno dell’Assemblea regionale prevede che:

Art. 71: «1. I rappresentanti degli interessi professionali che partecipano in seno alle commissioni dell’Assemblea alla elaborazione dei progetti di legge, ai sensi dell’articolo 12 dello Statuto, sono scelti in base ad elenchi predisposti all’inizio di ogni legislatura e annualmente aggiornati a cura della Segreteria generale dell’Assemblea. Tali elenchi sono composti dai rappresentanti regionali delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli organi professionali».

Art. 72: «1. La partecipazione dei rappresentanti degli interessi professionali è obbligatoria quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali. 2. La partecipazione dei rappresentanti degli organi tecnici e degli esperti è decisa dalla commissione con riferimento all'oggetto del disegno di legge. 3. I rappresentanti degli interessi professionali e degli organi tecnici non hanno voto».

Art. 73: «1. I rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali e diffusi possono intervenire alle riunioni delle commissioni nel numero di volta in volta stabilito dal presidente della commissione. 2. La commissione valuta i casi in cui è opportuno che i soggetti di cui al comma precedente partecipino alla elaborazione dell'intero disegno di legge».

Ipotesi normativa sul *lobbying* della Regione Friuli Venezia Giulia

Regione Friuli-Venezia Giulia Pdl n. 201, 21 marzo 2012
“Regolamentazione delle attività di rappresentanza istituzionale degli interessi particolari nell'ambito dei processi decisionali della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia” proposta dai Consiglieri Pedicini, Galasso, Baritussio, Kocijancic, Alunni Barbarossa, Colautti, Tononi, Novelli, Marin, Cargnelutti, Cacitti, Dal Mas (Gruppo PDL) e in attesa di assegnazione alle commissioni consiliari competenti.

Rappresentanza istituzionale degli interessi particolari: «l'insieme delle attività pubbliche e di natura lecita finalizzate ad influire sui processi decisionali, svolte da soggetti espressamente a questo incaricati da portatori di interesse particolare, legittimo e pubblico».

Rappresentanza istituzionale degli interessi: «soggetto che svolge quale attività professionale, anche non prevalente o esclusiva, la rappresentanza di interessi leciti aventi rilevanza non generale presso le istituzioni pubbliche regionali, al fine di favorire l'attivazione di processi decisionali pubblici o influire su quelli già in itinere» (art. 2).

Soluzione apprestata: istituzione del Registro dei lobbisti presso la Presidenza del Consiglio regionale

Diritti dei lobbisti: accesso agli uffici e alle strutture del Consiglio regionale, escluse l'Aula e le Commissioni; accesso agli atti e ai documenti collegati al processo decisionale per il quale hanno ricevuto mandato di rappresentanza; deposito di memorie o documenti; partecipazione ad audizioni; deposito di proposte di emendamenti a un atto normativo o regolamentare all'esame delle commissioni consiliari; deposito di proposte di legge negli ambiti di proprio interesse (art. 5).

Obblighi dei lobbisti: iscrizione al registro, previa sottoscrizione del Codice etico predisposto dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (art. 4); rispetto dei principi di legalità, trasparenza, correttezza istituzionale e rispetto per i provvedimenti pubblici; riservatezza (art. 6).

Regime sanzionatorio: sanzioni amministrative, anche pecuniarie, in base ai limiti contenuti nel Codice etico (art. 7).

Altre Regioni

Non hanno apprestato alcuna soluzione normativa specifica: Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano, l'Umbria, la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Puglia, la Sardegna, la Liguria, la Lombardia, le Marche, la Basilicata, la Calabria.

CAPITOLO V

ALLA RICERCA DI UNA REGOLAMENTAZIONE DELLA LEGISLAZIONE NEGOZIATA IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Perché disciplinare regolare il *lobbying*. Cronaca delle proposte di regolamentazione delle *lobbies* in Italia – 2. La qualità della normazione come tentativo di regolazione dei gruppi di pressione (AIR, VIR, ATN e ruolo del DAGL) – 3. Ipotesi *de iure condendo* per una disciplina italiana – 4. Case study: considerazioni conclusive a partire da una proposta di legge redatta e mai presentata nella XVI legislatura.

1. Perché occorre disciplinare il *lobbying*. Cronaca delle proposte di regolamentazione delle *lobbies* in Italia.

Il tema della regolamentazione dei gruppi di pressione nell'ordinamento italiano ha risentito del forte pregiudizio ideologico maturato sul tema. A differenza di molte democrazie moderne in cui il fenomeno lobbistico è stato sperimentato, e dunque regolamentato, in Italia non vi è stata ancora apprestata alcuna organica disciplina. Le motivazioni che spiegano l'urgenza di una regolamentazione del fenomeno negoziale, come vedremo, sono in verità molteplici, ma a ben vedere tendono tutte a rispondere all'unica esigenza di ricondurre la negoziazione nel quadro di un'attività legittima, organizzata, riconoscibile, trasparente: una disciplina che sia in grado di assicurare la piena attuazione del principio del pluralismo nell'ordinamento democratico³⁹⁹.

Pertanto, il tema della regolamentazione dell'attività di negoziazione legislativa assume oggi, forse ancor più che in altri tempi, una portata netta e dirimente ai fini di una *qualificazione* del fenomeno stesso e, soprattutto, della

³⁹⁹ Per un approfondimento sulle ragioni di una regolamentazione del *lobbying* anche in Italia, si v. N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006; P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2003

qualità della vita democratica in cui esso si declina. In particolare se collocato nel quadro politico-istituzionale italiano – segnato, come abbiamo visto, da debolezza e permeabilità delle sedi decisionali, e dall’opacità delle rispettive prassi – il fenomeno del *lobbying* si può predisporre a facili degenerazioni. Il problema del corretto esercizio dell’attività di pressione – come strumento di utile integrazione della rappresentanza politica e di facilitazione del processo decisionale – può essere invece risolto mediante una specifica regolamentazione, che si innesti nel quadro di un più ampio processo di riforma delle strutture politiche e amministrative del settore pubblico. Come abbiamo dimostrato, le degenerazioni del sistema negoziale sono infatti a maggior ragione rinvenibili proprio nell’assenza di assetti istituzionali stabili, di centri decisionali autorevoli e riconoscibili, trasparenti e funzionali.

Ancor nell’esperienza più recente, la frequente difficoltà di distinguere tra soggetti che producono le direttive politiche e quelli che invece le subiscono (poiché *influenzati*, nel senso negativo, da ulteriori soggetti) contribuisce ad alimentare quella opacità che mostra il volto peggiore del *lobbying*. A riguardo, secondo alcuni autori, «l’equivoco e la quasi segretezza con cui viene affrontata dall’ordinamento giuridico tutta la questione relativa all’attività dei Gruppi di pressione è al tempo stesso causa ed effetto della debolezza» delle istituzioni italiane, ragione che imporrebbe di sgombrare il campo da ipocrisie o pregiudizi per aprire finalmente ad una riflessione compiuta sull’argomento, neutralizzando quei filoni culturali che tendono a considerare «con malcelata diffidenza chi si dedica con franchezza all’acquisizione di vantaggi e profitti personali»⁴⁰⁰. Insomma, il modello di un’attività legittima, volta a premere sul decisore pubblico affinché tenga in considerazione una parte degli interessi che nella società esistono e si alimentano, in assenza di una benché minima regolamentazione (anche di tipo deontologico!), si espone al facile rischio di trasformarsi in «una vera e propria

⁴⁰⁰ Così, F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 93; secondo l’A., al netto di una ignoranza pretestuosa dell’argomento, l’atteggiamento di «voluta cecità da arte delle istituzioni nei confronti di un problema così evidente ed ingombrante è generato dal timore [...] di una prevaricazione da parte dei Gruppi più forti su quelli più deboli e sui cittadini non organizzati [aspetti questi ragionevoli che però appaiono] ben lungi dall’essere evitati con un comportamento del tutto passivo».

direzione occulta dell'azione delle istituzioni»⁴⁰¹. Ecco perché l'argomento della regolamentazione del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi rappresenta oggi uno snodo fondamentale per la qualità stessa del processo decisionale democratico. In questo senso, non vi sono alternative per il legislatore, il quale ha davanti a sé soltanto due strade: una prima, in cui il fenomeno lobbistico resta ignorato (e negli auspici di alcuni da combattere), e pertanto continuerà ad esprimersi in modo opaco e imprevedibile nella prassi (con buona pace rispetto alle sue ipotesi degenerative); una seconda – quella che si intende qui sostenere – in cui sappia guardare all'esperienza delle principali democrazie in cui il *lobbying* è stato accolto come fisiologico nel quadro istituzionale, al fine di importarne le più accreditate forme di regolamentazione (da modellare adeguatamente, naturalmente, alle specificità del caso italiano).

È chiaro che non si tratta di un questione così semplice, in particolare, come si vedrà, per i delicati profili politici, da una parte, e di interessi organizzati, dall'altra, su cui essa inevitabilmente incide. Non a caso uno dei principali problemi posti sul tavolo del legislatore in relazione al tema dei gruppi di pressione è stato quello relativo alla opportunità o meno di una loro regolamentazione sul piano giuridico. A ben riguardare le diverse esperienze maturate a riguardo nel panorama europeo ed in quello internazionale, infatti, il problema del riconoscimento di una disciplina specifica sui gruppi di pressione e sul rapporto che essi sono in grado di instaurare con il decisore pubblico è stata oggetto di interessantissimi dibattiti in sede scientifica e politico-istituzionale. La riflessione maturata a riguardo, in particolare in alcuni ordinamenti giuridici, appare infatti di particolare rilievo soprattutto se collocata nel quadro di un dibattito, come quello italiano, caratterizzato da fasi alterne, dapprima di forte pregiudizio e successivamente di timido interesse rispetto alla più ampia tematica del fenomeno del *lobbying*. Recentemente, alcuni autori – taluni dei quali attraverso un'informata ricostruzione del tema

⁴⁰¹ F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 91, laddove l'A. spiega come occorra considerare il fenomeno dei gruppi di interesse in relazione al contesto in cui essi operano: «Non è quindi possibile giudicare in astratto l'attività dei Gruppi di pressione, equiparando semplicisticamente ciò che sempre più di frequente accade in Italia a ciò che da decenni si verifica in forma notevole presso altre realtà».

nel diritto pubblico comparato⁴⁰² – si sono occupati di comprendere quale sia stato l’approccio di operatori e dottrina al tema dei gruppi di pressione, e quali sviluppi (o, più correttamente, *potenziali sviluppi*) esso abbia conosciuto sul piano legislativo. In particolare, a seguito di una ricostruzione della disciplina dei gruppi di pressione in alcuni specifici ordinamenti (Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti e Unione Europea), l’autore è giunto alla conclusione che la regolamentazione del rapporto tra gruppi di pressione e decisore pubblico ha obbedito a due principali tipologie di schemi sul piano legislativo: un primo schema, caratterizzato dalla volontà dell’ordinamento di dare pubblicità agli interessi rappresentati sia dai portatori di interesse che dai decisori pubblici («regolamentazione trasparenza»); un secondo, caratterizzato dal medesimo obiettivo unito all’intenzione tecnico-legislativa di includere i portatori di interesse nell’ambito del processo decisionale («regolamentazione partecipazione»). I due approcci regolatori, benché fortemente condizionati dalla diversità degli assetti costituzionali e istituzionali degli ordinamenti in cui sono stati sviluppati, possono essere accomunati dalla comune esigenza di «fornire al cittadino-elettore tutti gli elementi necessari ed indispensabili a comprendere il meccanismo decisionale [...] e permettere al decisore pubblico di assumere la responsabilità della decisione in modo, quanto meno, trasparente, visibile, se non anche partecipato e condiviso»⁴⁰³. Di qui è derivata la definizione di un sistema di regolamentazione dei gruppi di pressione a «interessi trasparenti» o «garantiti», che tende a connotare in modo corrispondente, appunto, *trasparente* o *garantito*, le medesime dinamiche in atto nella forma di governo.

Cronaca dei tentativi

A differenza di quanto si possa a prima vista osservare, sono stati molteplici, anche in Italia, i tentativi a vario modo compiuti per disciplinare il rapporto tra decisore pubblico e soggetti esterni ad esso.

⁴⁰² Si veda, P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit.

⁴⁰³ P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 298.

Durante l'intero arco repubblicano, dalla I alla XVI legislatura, sono stati presentati circa quaranta disegni di legge *sostanzialmente* in materia di gruppi di pressione⁴⁰⁴.

Dal punto di vista della classificazione in «blocchi» e «fasi» dei medesimi progetti, si intende qui tenere conto della chiara suddivisione proposta di recente in dottrina⁴⁰⁵.

1) Un primo blocco di provvedimenti può essere inquadrato nel periodo 1976-1988.

In questa fase i disegni di legge in materia non hanno contorni molto chiari, anche per la sovrapposizione di contenuto in essi riscontrabile tra attività di *lobbying* e attività di *comunicazione istituzionale*. Una delle prime proposte di legge, di iniziativa dell'on. Sanese (DC), risale 1976 nella VII legislatura. Essa mirava alla regolamentazione dell'attività di relazioni pubbliche, in questo modo facendo confluire l'attività di *lobbying* in quella di comunicazione in tema di pubbliche relazioni. La proposta in esame, benché presentasse questi profili di criticità in ordine al contenuto promiscuo dell'attività su cui interveniva, introduceva però un concetto destinato a ritornare: quello dell'*Albo*, presso il quale obbligare l'iscrizione di tutti i rappresentanti di interessi differenti da quello generale.

Nella VIII legislatura, al citato disegno di legge – ripresentato dall'on. Sanese – si aggiunsero tre ulteriori proposte da parte dei senatori Salerno, De Zan, Carollo e Mezzapesa (Dc e Psi) e dell'on. Ichino (Partito comunista). I tre disegni di legge, che tendevano a riproporre la sovrapposizione tra attività di *lobbying* e di comunicazione istituzionale, recanti «Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche», si presentavano in modo piuttosto simile anche nel titolo. Si trattava cioè di proposte comunque utili a introdurre il tema dei gruppi di interesse, poiché ad essi, ovvero alla

⁴⁰⁴ Nessuno di questi è mai stato approvato e neppure discusso in Assemblea; soltanto 6, di questi progetti, sono stati esaminati dalle Commissioni parlamentari competenti. Si dice *sostanzialmente*, poiché si tratta di disegni di legge, in particolare sino alla fine degli anni Ottanta, che hanno riguardato il tema del *lobbying* ma spesso in correlazione con quello dell'attività di comunicazione istituzionale – che con esso ha alcuni aspetti in comune dal punto di vista pratico e funzionale.

⁴⁰⁵ Alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento: P.L.PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, p. 298.

partecipazione organizzata dei cittadini nei confronti del decisore pubblico, ponevano specifico riguardo⁴⁰⁶.

Nella IX legislatura, dapprima i deputati Cristofori (Dc) e Francese (Pci), e poi Mezzapesa (Partito socialista) e Facchetti (partito liberale) presentarono quattro proposte tendenzialmente in linea con quelle precedenti, ad eccezione dell'ultima. Si trattava del disegno di legge Facchetti, il quale si limitava a disciplinare esclusivamente l'attività di pubbliche relazioni e ad introdurre una distinzione sino ad allora poco chiara tra i due temi oggetto di regolazione. Il giudizio che emerge dalle proposte Cristofori, Francese, Mezzapesa sul tema dei gruppi di pressione è complessivamente negativo. In essi si rileva la identificazione del decisore pubblico esclusivamente con il parlamentare (negando di fatto una prassi che invece andrà a coinvolgere anche l'apparato amministrativo, in particolare nelle sedi della Presidenza del Consiglio. Tuttavia, anche in questo caso veniva contemplata la figura di un Albo pubblico dei lobbisti ed una serie di controlli in particolare sulla voce delle spese sostenute dai parlamentari per negoziare con i lobbisti.

Nella X legislatura, furono poi presentate tre nuove proposte dai medesimi deputati Cristofori, Ferrari Marte e Francese aventi il medesimo contenuto delle precedenti.

2) Un secondo blocco di provvedimenti origina dalla nota intervista rilasciata nel novembre del 1988 dall'allora Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico. In quella circostanza, infatti, il Ministro Maccanico formulò una proposta di regolamentazione dei gruppi di pressione da inserire in un profondo quadro di riforme istituzionali⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Le proposte di Ichino e Salerno furono discusse presso la Commissione Lavoro e venne istituito un comitato ristretto congiunto Camera-Senato al fine di unificarle. Il testo elaborato dal comitato venne presentato alle Commissioni Lavoro il 21 aprile 1983 con la proposta di trasferirne la trattazione dalla sede referente a quella legislativa. L'*iter* fu, però, bloccato dallo scioglimento anticipato delle Camere nel maggio dello stesso anno.

⁴⁰⁷ Secondo Maccanico: «In Parlamento si deve avviare a legalizzare le lobby: quei gruppi di pressione che si fanno portavoce di interessi più o meno particolari a Montecitorio come nelle altre sedi istituzionali [...] c'è ormai una questione lobby, che costituisce una questione non più rinviabile [...] la si deve affrontare in tre modi: rendendo pubblici e legali i gruppi di pressione, così come si fa all'estero; modificando il sistema elettorale e quello del finanziamento dei partiti [...] In una società moderna non c'è nessun valido motivo per costringere i calzaturieri o i farmaceutici ad agire nell'ombra come dei ladri. Si istituisca dunque una sede pubblica nella quale le lobby siano registrate, adeguatamente riconoscibili e

L'anno seguente, nel 1989, il deputato Aniasi⁴⁰⁸, componente della Commissione cultura e Presidente del Comitato per l'informazione e la comunicazione esterna della Camera dei deputati, presentò un nuovo progetto di legge. Il testo della proposta n. 4144, recante «Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche», fu assegnato alla Commissione Lavoro nel novembre dello stesso anno. In un primo momento, esso assunse una certa rilevanza sia in considerazione del suo proponente, sia perché era stato firmato trasversalmente da altri dodici deputati, ed aveva in questo modo alimentato la speranza che si potesse approdare ad una sua approvazione. Invece, il progetto Aniasi, che risultava dall'unificazione dei tre precedenti disegni di legge, non fu mai discusso. Tuttavia, «la presentazione di un disegno di legge unitario sull'argomento ha avuto senza dubbio il merito di fare suscitare il relativo dibattito dalla ristrettissima cerchia degli specialisti e di iniziare a presentare il problema all'opinione pubblica»⁴⁰⁹. Tra i tratti più rilevanti della proposta, vi è l'istituzione di un *elenco* dei soggetti portatori di interessi, ovvero l'attuale *albo dei lobbisti*, utile alla identificazione pubblica degli stessi, presso la Presidenza del Consiglio, nonché la previsione del reato dell'esercizio abusivo della professione (ex art. 348 c.p.) per tutti quei soggetti che, come si legge nel testo, «non vi iscriveranno pur proseguendo ad esercitare l'attività lobbistica continuativamente e in modo prevalente». Il progetto Aniasi appare da una parte certamente lungimirante nella prospettazione di strumenti di registrazione sperimentati con successo nelle modalità di regolamentazione del *lobbying*, ma dall'altra si attesta su un livello di regolazione minimo, confermato ad esempio dall'assenza di meccanismi di controllo o sanzione, di cui sembra consapevole lo stesso presentatore,

abilitate a sostenere il loro punto di vista. Ovviamente il parlamentare che intrattenga rapporti al di fuori di questi canali dovrà essere punito: se necessario anche con l'espulsione dal Parlamento», cfr. <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1988/11/10/maccanico-propone-una-legge-per-le-lobby.html>.

⁴⁰⁸ Il quale, concordando con Maccanico, disse che «Ogni giorno alla Camera entrano decine di lobbisti. Noi non conosciamo nulla di costoro: chi sono, se pagano qualcuno e, soprattutto, chi rappresentano. Registrare questi gruppi, individuarli e regolamentare la loro attività non è più rinviabile. Per questo il Parlamento promuoverà, nei prossimi giorni, un convegno proprio sulle lobby».

⁴⁰⁹ F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., p. 100.

allorché nella relazione afferma che «la situazione esistente è ancora troppo allo stato magmatico perché sia consentito andare al di là di un elenco di operatori».

Nella XI legislatura, durata due anni, il disegno di legge Aniasi venne ripresentato senza essere nemmeno assegnato alla Commissione competente.

Nella XII legislatura i deputati Peraboni ed altri presentarono una nuova proposta recante «Norme per il riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche», mai discussa dalla Commissione Lavoro. Si trattò di una fase importante che però non produsse risultati significativi. La regolamentazione dell'attività di *lobbying*, con tutte le confusioni tematiche richiamate, fu trattata dal legislatore come un tentativo di rispondere al problema della crescente corruzione degli apparati pubblici, tradendo però sul piano teorico e fattuale il tema centrale della regolamentazione dei gruppi di interesse.

Infatti, nel corso della XIII legislatura, presso la Camera dei deputati, fu istituita una Commissione speciale al fine di esaminare i progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione della corruzione⁴¹⁰. Nell'ambito di questa Commissione vennero discussi diversi disegni di legge volti a disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi nell'ambito di un unico provvedimento anti-corruzione. Benché esistano indubbiamente ambiti di interferenza tra di due piani, in questo caso però il *lobbying* era considerato esclusivamente come un fenomeno da regolamentare in senso restrittivo, e dunque principalmente da limitare, poiché considerato causa di corruzione del decisore pubblico. Questo disegno di legge, licenziato dalla Commissione speciale, fu stralciato in Aula il 21 gennaio 1998 proprio nella parte relativa alle lobby, e fu dunque rinviato in Commissione. L'esito dello stralcio, ovvero l'a.C. 4594 e abbinati, recava «Disciplina delle attività di relazione, per fini istituzionali e di interesse generale, svolta nei confronti delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi». Tale progetto

⁴¹⁰ Si tratta di un tema delicato e attualissimo: per una riflessione relativa al caso italiano, si v. T.E. FROSINI, *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 411 ss.

operava una distinzione tra *lobby* sulla base degli interessi rappresentati e, dunque, tra *lobby* che agiscono per tutelare interessi particolari e privati, e *lobby* che operano per tutelare interessi pubblici, come le organizzazioni sindacali e di categoria, sociali o umanitarie, di cui ne escludeva la sottoposizione alla disciplina⁴¹¹. L'attività di *lobbying* era definita come *attività di relazione*, ovvero come «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi» (art. 2, c.1) nei confronti di parlamentari, presidente del Consiglio, Ministri, Sottosegretari, dirigenti della pubblica amministrazione, personale delle amministrazioni militari. Si trattava di una previsione interessante, che però non interveniva nel definire l'essenza medesima del *lobbying* quale attività di pressione.

Ancora in questo disegno di legge assume rilevanza l'albo/registro come strumento per l'identificazione di soggetti e dei relativi interessi. Il disegno di legge infatti stabiliva l'obbligo per i lobbisti di iscriversi in due distinti registri pubblici (uno presso la Camera e il Senato, l'altro presso la Presidenza del Consiglio), con la specificazione dell'interesse tutelato e i soggetti istituzionali che si aspirava a contattare, e, dall'altro, l'obbligo di inviare agli uffici competenti una relazione semestrale sull'attività svolta con l'indicazione dei contatti realizzati. Nello stesso disegno, inoltre, si prevedeva il divieto di esercitare tale professione per gli ex parlamentari e i dirigenti pubblici o di enti pubblici nei tre anni successivi alla cessazione del mandato o dell'incarico (art. 1, c.3).

Una puntuale disciplina del *lobbying* fu presentata, su iniziativa del senatore Manconi, con l'a.S. n. 1835. Nella presentazione al progetto, emerge chiaramente la consapevolezza del senatore sul punto: «nel nostro paese le *lobby* vengono demonizzate perché ritenute irraggiungibili e incontrollabili, oppure ignorate perché il prenderle in considerazione equivarrebbe a ritenerle – a determinate condizioni – lecite ed equivarrebbe ad accettarne – a

⁴¹¹ Nel disegno di legge era esclusa l'applicazione della normativa per alcuni lobbisti in ragione dell'interesse di cui erano portatori: gruppi di interessi sindacali e datoriali, umanitari, religiosi o di promozione sociale.

determinate condizioni – l'attività. In questo modo si è realizzata una vera e propria rimozione del problema, che ha come risultato quello di favorire una varietà di atti di pressione presso i pubblici funzionari e i rappresentanti eletti, svolti senza regole e senza controlli, sul crinale fra ciò che è lecito e ciò che non lo è. Appare invece opportuno consentire e – all'interno di limiti definiti – favorire ciò che è lecito; e, con ciò, rendere meno facilmente realizzabile ciò che è illecito».

Un limite del disegno di legge Manconi era forse rinvenibile nell'individuazione che il progetto opera dei rappresentanti di interessi. Come si legge nella proposta, «ogni persona o ente che riceva compensi o distribuisca compensi, su mandato di terzi, per mantenere rapporti di comunicazione e scambio di informazioni con membri del Parlamento o di altri organismi elettivi o con dirigenti superiori delle istituzioni pubbliche, in merito all'attività istituzionale propria dei predetti organismi». Ai soggetti individuati nel progetto erano riconosciuti diritti ma anche imposti obblighi come obblighi di registrazione e di dichiarazione dei soggetti destinatari dell'attività di pressione⁴¹². Tale progetto pertanto riconosceva i gruppi di pressione e attribuiva ad essi uno specifico ruolo nel processo di decisione, al punto da individuare competenze e uffici di assistenza sia del Governo e delle Camere, sia dei lobbisti. Tuttavia, il disegno di legge Manconi, presentato il 6 dicembre 1996, dopo essere stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali il 20 luglio 1999, non sarai mai discusso.

Nella XIV legislatura furono presentati cinque disegni di legge alla Camera e uno al Senato. Si trattava dei seguenti: a.C. n. 1567 recante «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionale» presentato dall'on. Pisicchio (Margherita); l'a.C. n. 3485 recante «Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti di componenti delle assemblee legislative e di titolari di pubbliche funzioni» presentato dall'on. Galli (Forza Italia); l'a.C. n. 5567

⁴¹² Si trattava dei seguenti principali obblighi e diritti: obbligo di registrazione in appositi Albi (art. 2, comma 4); obbligo di presentazione di una relazione semestrale in cui fare menzione dei destinatari dei benefici economici e finanziari ricavati da quella attività di influenza (art. 3); diritto al conseguimento di lasciapassare, della validità di un anno, utile all'accesso alle sedi istituzionali e alle documentazioni di interesse, ove non riservate (art. 5, comma 3); diritto di essere assistiti da un ufficio parlamentare istituito specificamente, l'Ufficio per l'osservanza e l'assistenza delle attività di rappresentanza di interessi.

recante «Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei membri del Parlamento» presentato dall'on. Colucci (Forza Italia) ed altri; l'a.C. n. 5939 recante «Disciplina dell'attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi» presentato dall'on. De Laurentiis (UdC); l'a.S. n. 3530 recante «Disciplina delle attività di rappresentanza di interessi con i soggetti istituzionali», presentato dal sen. Curto (AN); e l'a.C. n. 6325 recante «Disciplina dell'attività di lobbying e relazioni istituzionali» presentato dall'on. Moroni (Misto) nel febbraio del 2006⁴¹³.

Ad una lettura delle sei proposte di legge, si può notare come esse avessero caratteristiche piuttosto simili e corrispondessero ad una identica idea del fenomeno lobbistico. La regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobby*, si legge nella relazione Colucci, «è una questione [...] centrale, poiché il suo corretto dispiegamento contribuisce a realizzare nelle istituzioni rappresentative un confronto aperto e informato e a individuare le soluzioni più adeguate a rispondere alle esigenze della società». Infatti – si aggiunge nella relazione al ddl Pisicchio – «si potrebbe affermare che il lobbismo rappresenta una necessaria forma di partecipazione dei cittadini all'iter legislativo, una delle poche percorribili di fronte al declino della forma partito». In tal senso, anche la relazione De Laurentiis specificava l'obiettivo di «disciplinare un fenomeno che, pure gravato da pesanti sospetti, si configura come idoneo al raggiungimento di soluzioni sempre più confacenti alla realtà del mondo politico, amministrativo ed economico [...] non si può ignorare che la valutazione delle singole scelte politiche non può prescindere da un'attenta analisi dei legittimi interessi parziali coinvolti, di cui sono portatori di volta in volta specifiche categorie professionali, soggetti

⁴¹³ I primi 3 disegni di legge furono assegnati alla Commissione Affari Costituzionali; il 31 maggio 2005 (a distanza di ben quattro anni dall'assegnazione del primo disegno di legge) la Commissione avviava la discussione generale; l'on. Nitto Francesco Palma veniva nominato relatore dei provvedimenti, con il mandato a unificare i tre testi e avviare successivamente l'esame articolo per articolo, dopo aver disposto l'abbinamento dei disegni di legge (il 3 novembre 2005); il testo unificato, come risultante dagli emendamenti approvati, venne quindi trasmesso ad alcune Commissioni in sede consultiva ai fini dell'espressione del prescritto parere (la IV Commissione Difesa, che licenziò il parere favorevole il 13 dicembre 2005, e la VII Commissione Cultura, che espresse il parere favorevole il 17 gennaio 2006).

imprenditoriali e sociali». Quanto ai contenuti, i disegni di legge tendevano tutti alla legittimazione giuridica dei gruppi di interesse, considerati come elemento nodale nel processo decisionale; alla iscrizione obbligatoria in un Albo pubblico finalizzata da una parte al riconoscimento degli interessi e dall'altra all'accesso dei soggetti portatori degli stessi presso le sedi istituzionali; prevedevano l'obbligo per i soggetti portatori di interesse di redigere relazioni al Parlamento sull'attività svolta e dunque sui contatti sviluppati, sugli obiettivi raggiunti e sulle spese sostenute; stabilivano codici di condotta e di deontologia professionale al fine di garantire la correttezza delle informazioni fornite ai parlamentari, la veridicità di informazioni e dati indicati nell'Albo pubblico dei professionisti e, in buona sostanza, fare pubblicità alle attività svolte; inoltre, sono previste sanzioni pecuniarie dinanzi a violazioni da parte dei lobbisti, ma anche nei confronti di quei parlamentari che intrattengono rapporti con le *lobby* al di fuori dei circuiti istituzionali stabiliti dalla rispettiva normativa. I disegni di legge qui descritti tendevano a riprodurre sul piano concettuale la nozione contenuta nei provvedimenti presentati nella precedente legislatura e, come nei casi precedenti, non hanno ricevuto approvazione⁴¹⁴.

Nella XV legislatura furono ripresentati, con irrilevanti modifiche, alcuni dei disegni di legge illustrati e, specificamente, i ddl Galli (a.C. n. 3076), De Laurentiis (a.C. n. 2118), Moroni (a.C. n. 1057), Colucci (a.C. n. 952) e Pisicchio (a.C. n. 695). Tali ddl, con l'eccezione di quello Moroni, sono

⁴¹⁴ Cfr ancora, sul punto, P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit. Così, per attività di relazione (o di relazione istituzionale secondo i ddl Colucci e Pisicchio), si sarebbe dovuto intendere «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche per via elettronica, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri e dei funzionari del Parlamento, del Governo, dei dirigenti superiori» delle pubbliche amministrazioni, dei funzionari con ruoli direttivi, e di membri delle assemblee legislative regionali, provinciali e comunali. Allo stesso tempo, i ddl Galli (a.C. n. 3485), Pisicchio (a.C. n. 1567), Colucci (a.C. n. 5567), Moroni (a.C. n. 6325) e Curto (a.S. n. 3530) escludevano che poteva considerarsi lobby (e quindi sottoposta agli obblighi previsti) anche quell'attività che, pur perseguita con gli stessi mezzi e gli stessi fini, fosse svolta occasionalmente e comunque non più di una volta all'anno, mentre il ddl De Laurentiis (a.C. n. 5939) considerava «attività di relazione» esclusivamente l'attività diretta «con riguardo a specifici provvedimenti [e] per fini non istituzionali o di interesse generale».

stati assegnati alla I Commissione Affari Costituzionali senza che tuttavia abbia mai iniziato l'esame.

A questi disegni di legge si aggiunsero l'a.C. n. 3124 recante «Disposizioni per il contenimento della spesa degli organi istituzionali e per la trasparenza delle attività di rappresentanza politica, sindacale e di relazione istituzionale» a prima firma dell'on. Mura (IdV) e il noto d.d.l. Santagata dal nome del Ministro per l'attuazione del programma di governo. Questo secondo disegno di legge fu presentato al Consiglio dei Ministri mediante una proposta organica, a seguito della istituzione di una commissione di studio istituita specificamente sul tema.

Il d.d.l. Santagata, recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari» (a.S. n. 1866), è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2007 e trasmesso al Senato il 31 ottobre per essere assegnato alla Commissione Affari Costituzionali. Si tratta di un disegno di legge dai caratteri sicuramente innovativi rispetto ai precedenti, al punto da esser stato considerato come riferimento per diversi disegni di legge successivi. Esso propone una chiara definizione dell'attività di rappresentanza degli interessi intesa come «ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione, orale o scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici». In linea con alcune delle intuizioni presenti nei disegni di legge precedenti (e in particolare con il d.d.l. Manconi), la proposta Santagata fissa una serie di obblighi in capo ai portatori di interessi particolari (tra cui quello di iscriversi in un registro *ad hoc* tenuto presso il CNEL e di relazionare ogni anno sull'attività svolta e le risorse economiche ed umane effettivamente impiegate), e, dall'altro, una serie di specifiche facoltà (pure definite "diritti" dalla rubrica dell'articolo 6) come la possibilità di presentare proposte, richieste, suggerimenti, analisi, documenti secondo procedure definite dai decisori stessi. Come è stato sostenuto, «il testo governativo [...] ha avuto il merito di evidenziare che non è possibile regolamentare i gruppi di pressione

secondo uno schema esclusivamente negativo e non dettando alcuna norma in relazione al decisore pubblico [il d.d.l.] ha un approccio premiante rispetto al fenomeno lobbistico»⁴¹⁵. Infatti, l'obbligo per il lobbista di iscrizione al Registro e di pubblicizzare la propria attività è compensati dal diritto che in questo modo deriva di potere avere un accesso al decisore e stabilire un dialogo strutturato con esso. Inoltre, l'articolo 7 del disegno di legge, introduce l'obbligo per il decisore pubblico di menzionare l'attività svolta dai lobbisti nelle relazioni illustrative o nelle premesse degli atti assunti, al fine di rendere conoscibili all'esterno, se non i motivi, almeno gli ispiratori di talune decisioni.

Il compito di sovrintendere all'attuazione del disegno di legge e ai relativi controlli era affidato dal disegno di legge al CNEL che, tuttavia, avrebbe dovuto fare fronte a queste nuove importanti funzioni senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ovvero con le risorse umane ed economiche già disponibili a legislazione vigente. Lo scioglimento anticipato della legislatura, ancora una volta, ha impedito l'esame del provvedimento.

Infine, nella la XVI legislatura, iniziata nell'aprile 2008, sono stati ripresentati i disegni di legge Pisicchio (a.C. n. 854) e Mura (a.C. n. 996), rispettivamente assegnati alla I Commissione Affari Costituzionali il 16 settembre e il 9 ottobre 2008, nonché dell'a.C. n. 1594 promosso dall'on. Milo (Misto, MpA) recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari», e dell'a.S. 1448, a firma della sen. Garavaglia (PD) e recante «Regolamentazione dell'attività dei Consulenti in relazioni istituzionali presso le pubbliche amministrazioni». A questi provvedimenti, si è aggiunto, nel corso della legislatura, il disegno di legge a.S. 1917 a firma del sen. Lannutti (IdV) recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi», presentato il 2 dicembre 2009 ed assegnato alla I Commissione il 20 gennaio 2010.

Tutti questi disegni di legge sostanzialmente ripropongono lo schema del d.d.l. Santagata, in alcuni casi presentandoli persino col la medesima relazione introduttiva (è il caso del ddl Lannutti). Fa eccezione il d.d.l.

⁴¹⁵ P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 354.

Garavaglia: presentato il 12 marzo 2009 e non ancora assegnato ad alcuna Commissione, istituisce la figura del “Consulente in relazioni istituzionali”, ovvero di colui che eserciti «singolarmente o all’interno di organizzazioni aventi personalità giuridica [...] un’attività professionale tendente a favorire il dialogo tra i soggetti pubblici e privati e le pubbliche istituzioni», e che sia accreditato presso le pubbliche istituzioni attraverso l’iscrizione in un apposito registro pubblico presso il Dipartimento per l’Editoria e l’Informazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al fine di garantire la massima trasparenza, il ddl Garavaglia prevede l’obbligo per i soggetti pubblici e privati che si avvalgano, anche temporaneamente, di “consulenti in relazioni istituzionali” di specificare la finalità dell’incarico e l’indicazione nominativa delle persone incaricate, nonché quello di comunicare su richiesta delle istituzioni interessate tali informazioni relative ai consulenti citati. A tutt’oggi nessuna proposta ha avuto esito positivo, né sono mai state presentate proposte di modifica dei regolamenti parlamentari (che pure sarebbero sufficienti ad istituire un primo registro dei gruppi di pressione) e le lobby continuano a partecipare al processo decisionale in modo sostanzialmente occulto.

2. La qualità della normazione come tentativo di regolazione dei gruppi di pressione (e il ruolo del DAGL).

Il tema dei gruppi di pressione ha molti punti di intersezione con quello della qualità della normazione. Sull’indirizzo della normativa europea, il concetto della qualità della normazione ha incluso anche in Italia un duplice significato. Da una parte, la buona qualità delle leggi è intesa come correttezza formale dei testi normativi (ovvero chiarezza, intelligibilità e accessibilità degli stessi) e, dall’altra, come qualità contenutistica delle norme (e dunque delle regole attraverso cui sono prodotte)⁴¹⁶. Questa seconda prospettiva di

⁴¹⁶ A riguardo, per una definizione delle regole che presiedono alla buona qualità della legislazione, C. VOLPE, *Il “codice delle regole”*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 85 ss.; considera il tema da un punto di vista differente, ovvero quello della formazione utile alla buona qualità della progettazione normativa, C. PAPPAGALLO, *Origini, Ragioni, evoluzione della progettazione*

merito – in effetti comunque dipendente dalla prima sul piano formale – tende ad indurre il decisore pubblico a curare il più possibile la qualità sostanziale della legislazione, facendo in modo che il prodotto normativo sia effettivamente tale, ovvero sia l'esito (*prodotto*) di un laborioso processo di ascolto e rilevazione degli interessi presenti nel circuito sociale ed economico che afferiscano al tema oggetto dell'attività normativa. Tale ambizioso obiettivo è perseguito attraverso forme di coinvolgimento degli interessi pubblici e privati differenti, alcune delle quali si realizzano (o, come si vedrà, dovrebbero realizzarsi) mediante l'analisi di impatto della regolazione, in particolare mediante il ricorso ad un apposito sistema di consultazioni⁴¹⁷. Seguendo questo ragionamento, per il quale, si ripete, la consultazione degli interessati è in grado di favorire la qualità della legge, l'assunto da cui sembra utile muovere una riflessione a riguardo è quello che «anche l'attività di “pressione” esercitata dal sistema organizzato degli interessi [...] può contribuire ad una più “fedele” interpretazione del bene comune proprio di una collettività pluralista»⁴¹⁸. In questo senso, pertanto, ogni contributo esterno, in particolare se realmente interessato dall'oggetto del provvedimento, ovvero se proveniente da quei soggetti su cui la normativa avrebbe un impatto, appare utile non soltanto alla definizione dell'indirizzo politico cui esso mira, ma anche alla sua predisposizione tecnico-normativa. Infatti, *qualità* del prodotto legislativo e *realizzabilità* tecnica dello stesso, ai fini di una decisione politica inclusiva e ponderata, si pongono sul medesimo piano. Si tratta pertanto di

normativa: la qualità della formazione come problema istituzionale, in *Iter legis*, 2003, pp. 5-42. Per una utile riflessione relativa al costo della regolazione (e dunque alla necessità che essa sia informata ai principi di buona qualità e di efficienza), si v. A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione. Un'introduzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 324 ss.

⁴¹⁷ Sull'argomento, A. TARTAGLIA, *Analisi tecnico normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Giappichelli, 2001, p. 146 e ss.; C. ZUCHELLI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, 2-3, 2004, p. 54 e ss.; F. DE FRANCESCO, *L'AIR nella riforma della regolazione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4, 2000, p. 19 e ss; sul ruolo delle sedi parlamentari nella definizione della buona qualità della legislazione, G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Quaderno 2007 de Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 97 ss; R. MORETTI, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*, *Il foro italiano*, vol. CVIII, 1985, pp. 240 e s.

⁴¹⁸ P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit, p. 86.

questioni strettamente connesse con il coinvolgimento dei gruppi di pressione al procedimento legislativo, «che si presta ad essere considerato sotto diversi profili, tra i quali assume un particolare rilievo quello della qualità del “prodotto legislativo”, vista anche in termini di “realizzabilità” delle leggi»⁴¹⁹.

Per comprendere a fondo la questione, conviene forse recuperare l'intuizione dell'espressione *fattibilità delle leggi*, rinvenibile per la prima volta nella relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità delle leggi presentata alla Presidenza della Camera dei deputati il 17 giugno 1981. In quella relazione, per *fattibilità delle leggi* si intende la valutazione «in termini di previsione realistica della attuabilità delle leggi», e dunque, tra l'altro, la idoneità della legge ad essere sia compatibile con l'ordinamento giuridico in cui si immette, sia attuabile in termini concreti (di fattibilità) per i suoi destinatari. In questo senso, si può comprendere perché l'analisi di fattibilità è stata definita come una verifica, ovvero un'indagine «volta a verificare preventivamente l'idoneità di un testo normativo, per termini interni (giuridico-testuali) ed esterni (mezzi esplicitamente impiegati), e per i contesti entro cui è destinato ad inserirsi, a realizzare gli obiettivi e a conseguire i risultati voluti e perseguiti esplicitamente o implicitamente da tale testo»⁴²⁰. Quanto alle espressioni di *applicabilità* e *attuabilità* della legge, esse sono state riferite al *prodotto legislativo compiuto*, dunque ad un provvedimento definito al termine di un

⁴¹⁹ E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 941. Il tema della fattibilità è connesso con quello di coordinamento, e dunque con la capacità di interazione tra organi, a riguardo si v. F. PATRONI GRIFFI, *Il raccordo tra Parlamento e Governo per una migliore regolazione*, *Giorn. Dir. amm.*, 1/2000, Milano, p. 101 e ss.

⁴²⁰ Così, e per un approfondimento relativo alle tecnicità legislative, G. U. RESCIGNO, *Le tecniche della progettazione legislativa: l'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 645; G.M. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa del governo*, Giuffrè, 2003, p. 91 e ss; inoltre, per un approfondimento relativo ai principi, G. SERGES, *Principi in tema di amministrazione*, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2008, pag. 441-471; per un approfondimento delle tecniche legislative, sul piano costituzionale, S. STAIANO, *Vicende e tecniche della normazione costituzionale*, in AA. VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006, Torino, Giappichelli, 2007.

determinato percorso. Invece, tra le cause di non fattibilità della legge sono stati indicati i seguenti principali fattori: la mancata *copertura amministrativa* della legge; la carenza e i difetti nella di progettazione legislativa; l'impatto della legislazione sulla realtà giuridica, sociale ed economica; i costi economici della legislazione e i rispettivi mezzi di copertura. Alla luce di questi chiarimenti, si può concludere nel senso di ritenere la *realizzabilità* e la *fattibilità* della legge quali veri e propri requisiti per una legislazione capace di conseguire in modo adeguato gli obiettivi prefissati dal legislatore. In questo senso, sulla scorta dell'esperienza legislativa maturata in ambito europeo, si può forse ritenere che la consultazione dei soggetti interessati assuma un valore assai più alto nel consentire al decisore pubblico di valutare, da una parte, in sede politica, la effettiva realizzabilità degli obiettivi sostanziali che si intendono perseguire con quella determinata legge, e dall'altra, in sede tecnico-legislativa, le modalità di realizzazione-redazione della stessa. Non a caso, a riguardo è stato precisato che la "realizzabilità della leggi" può essere «intesa come oggettiva congruità della legge medesima a conseguire gli obiettivi prefissati», e che essa, in ragione delle negoziazioni che nella realtà si realizzano, «e in particolar modo dell'incidenza che l'azione dei gruppi di pressione può avere sulla qualità dei prodotti legislativi e sulla loro realizzabilità anche in termini di impatto sociale», è bene che essa sia anche il frutto di contrattazioni, in questo caso di tipo consultivo, antecedenti e successive alla legislazione medesima, così da assicurare un prodotto legislativo *attuabile*⁴²¹.

Dal punto di vista tecnico sono comunque molteplici i fattori che ancora condizionano la *qualità* della normazione, condizionando l'efficacia (la *fattibilità*) della rispettiva normativa. La predisposizione materiale dei provvedimenti normativi è spesso condizionata dalla tempistica dettata dal carico legislativo, in particolare nei casi di adozione di provvedimenti urgenti. La ponderazione tecnica necessaria ai fini di una corretta redazione degli atti

⁴²¹ Nel senso indicato, E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., p. 955; sull'attuabilità anche con riferimento ai profili economici, G. PANZIRONI, *I profili economici dell'AIR*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, 2005, p. 261 e ss.

normativi, e soprattutto la consultazione dei soggetti interessati ai fini di un provvedimento congruo sul piano sostanziale, nella pratica corrente tende a soccombere sotto il peso della velocità dei tempi e della precarietà degli assetti decisionali. Tale situazione emerge con evidenza nella definizione degli emendamenti, soprattutto quelli di matrice governativa (dunque ispirati dall'urgenza), spesso introdotti in modo disorganico e disomogeneo. L'assenza di un costruttivo coordinamento dei testi con riferimento all'apposizione di emendamenti contribuisce dunque a rendere poco intellegibile il provvedimento, limitando la possibilità di una negoziazione effettiva, e dunque la prospettiva di una congrua attuazione dei provvedimenti medesimi. In questi casi, è possibile che si verifichino «“interpolazioni” che possono finire per “stravolgere” testi legislativi già tecnicamente ben congegnati nella progettazione iniziale. E siffatte cripto-introduzioni di “norme intruse” possono anche costituire fonte [di ingresso di soggetti occulti portatori di interessi privati e fonte] di in attuazione del prodotto legislativo»⁴²².

Il quadro normativo.

La legge 8 marzo 1999, n. 50 recante *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998*, ha introdotto l'obbligo di istruttoria anche per il Governo. In questo modo è stata data attuazione alla Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998⁴²³. Si tratta di una disciplina in parte attuativa delle indicazioni OCSE in materia di miglioramento della qualità della normazione e della Dichiarazione n. 39 della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea allegata al Trattato di Amsterdam (2 ottobre

⁴²² Tale espressione è utilizzata nella Relazione della commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi, nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi, presentata dalla Presidenza della Camera dei deputati il 17 giugno 1998; E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1996, p. 960 (QUI: richiama AINIS su leggi oscure e FROSINI da ultimo); sull'opacità delle norme prodotte in assenza di una regolamentazione, cfr., M. AINIS, *La legge oscura*, cit.

⁴²³ N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, cit., p. 170.; R. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi di impatto della regolamentazione*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1, 2003, p. 49 e ss.

1997). Infatti, l'articolo 5 della citata legge n. 50 aveva previsto una disciplina dell'analisi di fattibilità di tutti gli atti normativi d'iniziativa governativa⁴²⁴.

Le direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001 si sono poste in attuazione di tale disposizione, fissando l'obbligo per ciascuna Amministrazione proponente un provvedimento ad allegare l'analisi tecnico-normativa (ATN) allo schema di provvedimento⁴²⁵.

Dal rapporto OCSE (QUI: estremi rapporto) sulla riforma della regolamentazione in Italia del 2001 emerge come l'AIR sia considerata una delle principali modalità di miglioramento della regolazione. Dello stesso avviso, il Consiglio europeo di Stoccolma, che definisce l'AIR come strumento fondamentale per rendere «chiara, semplice ed efficace la regolazione»⁴²⁶.

L'obbligo introdotto con le citate direttive – ad esclusione di alcuni casi determinati – ha imposto dunque di operare una verifica tra l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), come scheda da allegare allo schema di provvedimento unitamente alla relazione introduttiva (che ne spiega il contenuto) e a quella tecnico-finanziaria (che ne specifica le fonti di spesa ai fini della copertura del bilancio).

L'articolo 1 del d.PCM del 27 marzo 2000 specifica che l'AIR debba descrivere l'ambito di intervento normativo, i soggetti destinatari coinvolti dal provvedimento, le esigenze sociali, economiche e giuridiche indicate dalle amministrazioni e dai destinatari, gli obiettivi della regolamentazione nel breve, medio e lungo periodo, i presupposti riguardanti la sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale, le aree di criticità e le opzioni alternative della regolamentazione. Tra queste ultime, è previsto che siano segnalate le

⁴²⁴ In tema di AIR, A. LA SPINA, *L'analisi di impatto della regolazione: i caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4, 2000, p. 11 e ss.; per una ricostruzione della vicenda dell'AIR in Italia, con particolare riguardo alla prassi applicativa, C. ZUCHELLI, *L'esperienza dell'AIR* in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 269-273.

⁴²⁵ Sulle citate direttive: N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, p. 748.

⁴²⁶ Consiglio Europeo di Stoccolma, conclusioni della Conferenza intergovernativa del 23-24 marzo 2001, punto n. 23.

“opzioni nulla” (consistenti nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente) e l’opzione di deregolazione di tutta o parte la materia. Da questi dati deve dimostrarsi che l’intervento di regolamentazione indicato è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni (articolo 2, IV, del d.P.C.M. del 27 marzo 2000).

Posti questi obiettivi di valutazione e di analisi, le direttive non indicano gli strumenti attraverso cui tendere alla loro soddisfazione. Nell’allegato B al d.P.C.M. del 27 marzo 2000 e in forza dell’articolo 1, comma 2, della legge n. 50 del 1999, le direttive si limitano a disporre la possibilità, per l’amministrazione proponente, di dare avvio al «procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari». Queste attività informali di consultazione rappresentano «canali di tutela istituzionale di interessi parziali, grazie ad un elevato grado di permeabilità degli apparati amministrativi di settore. [...] La consulenza prelegislativa si è rilevata così una via attraverso la quale vecchie e nuove forze sociali, portatrici di interessi non perfettamente coincidenti con quelli rappresentati dalle assemblee legislative, hanno tutelato le proprie posizioni»⁴²⁷.

Tale fase per così dire sperimentale dell’AIR è terminata con la legge 28 novembre 2005, n. 246, il cui articolo 14, comma 14, ne ha definito una disciplina diversa⁴²⁸. Tale normativa sembra prendere atto delle molteplici difficoltà incontrate dal legislatore nell’implementazione dell’AIR: «dal 1991 al 2005 infatti l’AIR è stata percepita (dagli stessi creatori del diritto, ovvero gli uffici legislativi ministeriali) come un obbligo procedurale di scarso valore (anche politico) e di scarsa utilità, e i provvedimenti governativi sono stati accompagnati, salvo rare eccezioni, da analisi di impatto della regolamentazione fittizie e identiche l’una all’altra, senza alcuna fase di consultazione degli interessati alle norme promosse»⁴²⁹.

Nella predisposizione dell’AIR rientrano le ragioni di tipo giuridico-sociale ed economico che rendono necessario un intervento pubblico. Si tratta

⁴²⁷ F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, cit., p. 14.

⁴²⁸ F. PATRONI GRIFFI, *La “fabbrica delle leggi” e la qualità della normazione*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2000, p. 114 e ss.

⁴²⁹ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 344.

dunque di uno studio di carattere preventivo relativo all'impatto, e dunque agli effetti, che la normativa potenzialmente produrrà sul piano giuridico ma anche economico e sociale. Da qui la necessità di consultare i soggetti interessati dal provvedimento, affinché si operi una ricognizione utile alla predisposizione del provvedimento. Infatti, l'articolo 6, comma 5, prevede che la relazione AIR debba dare conto in modo esplicito delle attività svolte nella fase istruttoria e conoscitiva, illustrando «modalità e risultati delle consultazioni effettuate [nonché] le ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate». Dunque, l'amministrazione dovrebbe provvedere ad individuare quali sono in concreto gli obiettivi da raggiungere, anche sulla base delle consultazioni effettuate, per passare a definire le soluzioni più adeguate. In questa fase assumono particolare rilievo i momenti di consultazione dei destinatari dell'intervento o comunque interessati. Dopo aver valutato la soluzione possibile, l'amministrazione dovrebbe individuare il percorso che porta alla sua piena attuazione, indicando i provvedimenti essenziali alla sua esecuzione, gli eventuali adeguamenti organizzativi delle amministrazioni coinvolte, le modalità e i tempi del monitoraggio dell'attuazione della misura adottata al fine di una sua eventuale revisione.

L'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, abrogando l'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50 ha specificato che l'AIR consiste «nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative [e che essa] costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo»⁴³⁰.

Il nuovo comma 4 del medesimo articolo ha fissato una prima disciplina per la Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR). Essa è definita come una «valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità [ed una] stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle

⁴³⁰ D. SICLARI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Foro italiano*, 2, 2002, p. 45 e ss.

attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». La VIR va effettuata, secondo legge, dopo due anni dall'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. A differenza dell'AIR, nel caso della VIR, sono i d.P.C.M. ad indicare «i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR»⁴³¹.

La nuova disciplina dell'AIR introdotta con il citato articolo 14 ha ricevuto attuazione per mezzo del d.P.C.M. n. 170 dell'11 settembre 2008 “Regolamento recante disciplina attuativa dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)”. Tale Regolamento ha tentato di superare alcune delle principali criticità emerse in tema di AIR nell'ambito della “Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione” inviata dal Governo alle Camere il 13 luglio del 2007, così adempiendo all'obbligo indicato nell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246⁴³². Dunque, il Regolamento ha stabilito che l'AIR si pone a corredo degli atti del Governo, ovvero sia quelli frutto del lavoro collegiale del Consiglio dei Ministri, sia quelli adottati da singoli Ministri, così come i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. Sono esclusi i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e dei disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici (articolo 8).

L'articolo 9 del Regolamento individua nel DAGL (Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi), a cui è affidato il coordinamento dell'attività normativa del Governo, di esentare dall'AIR talune amministrazioni in casi di

⁴³¹ G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993, p. 2.

⁴³² Nella citata Relazione del Governo sono rinvenibili alcune interessanti indicazioni relativamente alle caratteristiche dell'AIR ed allo stato di implementazione della stessa a corredo degli atti normativi. In particolare, si legge che le relazioni AIR tendono a curare in modo preponderante la parte “descrittiva” in luogo di quella “qualitativa”, in questo senso tendendo a configurarsi come un'ulteriore relazione illustrativa di accompagnamento dei provvedimenti. Secondo il Governo, tali relazioni «richiamano un approccio complessivo che configura l'analisi e le relazioni AIR come ulteriore elemento a supporto e giustificazione a posteriori delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione preventiva in fase di progettazione normativa [...] l'analisi economica relativa alla regolazione e, in particolare, l'analisi dei costi benefici, molto rilevante nell'AIR ai fini della valutazione degli impatti economici, richiede tempi e competenze professionali non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni», cfr. http://www.governo.it/Presidenza/AIR/relazione_parlamento.pdf

«necessità e urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti». Tale prerogativa è riconosciuta anche al Consiglio dei Ministri, che può deliberare l'esenzione dall'AIR motivandone la decisione (che, nella prassi, è quasi sempre correlata all'urgenza dei provvedimenti). Tuttavia, in relazione a tali ipotesi di esenzione, si configura la possibilità di un controllo da parte degli organi parlamentari. Infatti, il comma 4, dell'articolo 9, stabilisce che «si procede comunque all'effettuazione dell'AIR, anche nei casi di cui all'articolo 8, ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione».

Se si guarda al piano della prassi governativa, si può comprendere come la relazione AIR, almeno su un piano teorico, sia in grado di condizionare la dinamica interna dell'attività del Consiglio dei Ministri in ordine, per esempio, all'organizzazione dell'ordine del suo ordine del giorno. In sostanza, al Governo è impedito di iscrivere un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri in assenza di un'analisi di impatto della regolamentazione che non abbia effettuato una completa istruttoria, in cui sia dato conto in particolare delle consultazioni effettuate, anche in via telematica, «delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione»⁴³³.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 recante "Istruttoria degli atti normativi del Governo" definisce efficacemente l'AIR come «un insieme di attività che le Amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni» (2.2.4). La medesima direttiva specifica la necessità che ogni Amministrazione si doti di un ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'analisi e della verifica di impatto della regolamentazione e si avvalga

⁴³³ La fase istruttoria deve essere effettuata in ossequio ai principi di proporzionalità, flessibilità, trasparenza delle procedure e degli atti.

anche del contributo di esperti e di società di ricerca specializzate. Inoltre, esso prevede ciascuna Amministrazione debba inviare, entro il 31 marzo di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i dati necessari alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento in tema di AIR prevista dall'articolo 11 del decreto n. 170 del 2008.

Sulla spinta europea, la buona qualità della regolazione si è dunque imposta nell'ordinamento giuridico italiano, benché, come visto, non sia stata accolta nella prassi in modo efficiente. Il meccanismo della consultazione finalizzata alla partecipazione, ad esempio, ha di certo aperto la procedura decisionale a prospettive prima sottovalutate. Eppure, pensare ad un procedimento legislativo che possa prescindere di assumere informazioni mediante il confronto con i soggetti interessati, «la mancata rilevazione della conoscenza, anche empirica, delle opinioni, delle informazioni, dei fatti di cui essi sono depositari» avrebbe come conseguenza diretta di rendere meno efficace la legislazione, nel senso «di incidere negativamente sulla efficacia della stessa analisi costi/benefici, come fondamento qualificante della valutazione, riducendola piuttosto alla dimensione di *expertise* operata a tavolino, basata su dati ufficiali in possesso del decisore e perciò su impostazioni “tecniche” avulse dalla reale effettività concreta del dato socio-economico»⁴³⁴. A ribadire l'importanza di questi strumenti è stato persino il Consiglio di Stato, il quale, nell'esprimere il proprio parere sul Codice dei diritti di proprietà industriale, ha riconosciuto nell'Analisi e nella Verifica di impatto della regolazione «gli strumenti tipici di qualità della normazione»⁴³⁵.

L'importanza del tema della correttezza formale e sostanziale della normazione è stata richiamata anche dalla Corte costituzionale in alcune importanti sentenze. Tra queste, le sentenze n. 364 del 1988, n. 422 del 1994 e n. 171 del 1997 hanno sostanzialmente evidenziato la necessità di un corretto

⁴³⁴ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 11.

⁴³⁵ Consiglio di Stato, adunanza generale del 25 ottobre 2004, *Codice dei diritti di proprietà industriale*, in *Foro.it*, 2005, III, P. 209 e ss.

esercizio della tecnica legislativa, anche con l'obiettivo di sanzionare le leggi oscure e le norme intruse⁴³⁶.

Posta l'indubbia opportunità di questi strumenti finalizzati alla buona qualità della regolazione, occorre tuttavia verificare se essi siano stati efficacemente implementati, e in che misura, sul piano della prassi. Come visto, infatti, le modalità in uso dalle Amministrazioni per attuare la *better regulation* sono state differenti, e spesso implementate in modo diversificato, dunque con il frequente rischio di promuovere pratiche di implementazione fittizie e «ritualizzate»⁴³⁷. La richiamata ripetizione di analisi di impatto redatte in forme tendenzialmente omogenee a corredo dei provvedimenti, talvolta allegate *ex post* anche nei casi di analisi *ex ante*, dimostra come sul piano fattuale l'implementazione non sia stata così efficace. Inoltre, in relazione ad uno dei punti nodali del tema – quello della consultazione dei destinatari della normativa oggetto del provvedimento – le Amministrazioni non sono sempre dotate delle strumentazioni informatiche e comunicative necessarie alla consultazione degli interessati⁴³⁸. Tuttavia, anche nei casi in cui la consultazione degli interessi sia efficiente, e dunque consenta di conoscere realmente il punto di vista dei destinatari della normazione (come accade in particolare nelle esperienze ordinamentali anglosassoni), non sono mancate comunque criticità in ordine all'esito della legislazione così prodotta. In questi casi, infatti, «la regolazione, pur continuando a qualificarsi come atto autoritativo, nella sostanza si conforma ad un modello di tipo squisitamente consensuale privatistico»⁴³⁹, in questo modo rischiando di penalizzare l'interesse generale che promanerebbe, secondo questa interpretazione, da una legislatore non in condizioni di parità né di subordinazione rispetto agli interessi privati. In questo senso, anche nella dottrina italiana, è stata

⁴³⁶ Tale orientamento della Corte costituzionale italiana sembra porsi in continuità con quello della *Conseil constitutionnel* francese, il quale ha in buona sostanza affermato «la sussistenza di un principio costituzionale implicito sulla qualità della normazione», così M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in www.federalismi.it, n. 24/2008, p. 15.

⁴³⁷ A. LA SPINA, S. CAVOTORTO (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino Soveria Mannelli, 2001, p. 51.

⁴³⁸ Ad esempio, nei sistemi di consultazione dell'*Executive Branch Agencies* è proceduralizzata dalla legge APA.

⁴³⁹ M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 12.

stigmatizzata la «retorica della “partecipazione” [considerata criticamente quale] titolo di legittimazione democratica dal “basso”» quando così non è, ovvero quando la partecipazione soccombe sotto «logiche diverse da quelle che dovrebbero sovrintendere ad essa, evitando confusioni di ruolo», mantenendo cioè distinti i piani tra interessi pubblici e interessi privati. Per questi motivi restano validi i principi della buona qualità della regolazione, con particolare riguardo a quelli di trasparenza delle procedure, di razionalità e ragionevolezza del percorso logico-decisionale operato nella scelta del decisore e di motivazione delle scelte legislative.

Quanto alla pratica delle consultazioni da parte dei decisori pubblici – premesse le modalità differenti in uso dalle Amministrazioni – occorre specificare che esse si prefiggono di perseguire due principali finalità. La prima è volta all’acquisizione delle informazioni presso i soggetti consultati; la seconda mira al monitoraggio di preferenze e interessi specifici. Ora, appare piuttosto chiaramente che se è possibile operare distinzioni sul piano teorico, non altrettanto si può sul piano fattuale, ove l’attività di consultazione spesso consente di perseguire entrambe le finalità, acquisendo informazioni e, contestualmente, operando una rilevazione dei principali interessi conosciuti. L’efficienza dell’attività di rilevazione è naturalmente connessa alla capacità dei pubblici decisori di interpellare il maggior numero di soggetti interessati, così da disporre di un numero di informazioni utili.

Dalla procedura istruttoria qui descritta, si può comprendere come l’attività legislativa italiana si sia dotata, almeno sul piano teorico, di una serie di procedure atte a predisporre il provvedimento normativo come composizione di interessi differenti, e non solo, o non più, come frutto di un *legislatore illuminato* che ne possa prescindere. Come già era stato notato in tempi precedenti, la fase della predisposizione degli atti diviene sede congeniale per l’intervento di portatori di interessi privati⁴⁴⁰. Ancora in

⁴⁴⁰ F. COCOZZA, *Negoziante dell’esecutivo e formazione delle leggi*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Le Istituzioni nella recessione*, Il Mulino, 1984, p. 193 e ss. Nello stesso senso, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 348, dove l’A. scrive: «il legislatore afferma così la necessità di procedere a stabili e costanti contatti tra decisore pubblico e portatori di interessi, purché ciò avvenga secondo procedure volte a garantire la trasparenza, la massima condivisione degli esiti di tale istruttoria e la parità

materia di AIR e ATN occorre però distinguere il piano formale da quello operativo sperimentato nella prassi legislativa. Da un'osservazione empirica è infatti rilevata come la modalità attraverso cui l'Esecutivo tende a predisporre le relazioni in esame: generalmente, le relazioni di analisi della regolazione poste a corredo dei provvedimenti si presentano piuttosto omogenee, non sempre motivate in modo congruo rispetto alla materia oggetto del provvedimento accompagnato. La sensazione è che tali relazioni siano predisposte più che altro per assolvere a obblighi di tipo procedurale, quasi a dimostrazione di aver compiuto un adempimento necessario senza valutare l'opportunità offerta da tali procedure. L'opportunità, cioè, di assicurare una maggiore qualità della normazione medesima e, contestualmente, offrire una legislazione più efficace in termini di costo e di impatto sociale⁴⁴¹. Molteplici sforzi, anche di natura culturale, sono stati compiuti nel senso di un miglioramento della qualità della legislazione, in particolare se si guarda alle competenze sviluppate nell'ambito di alcuni Dipartimenti della Presidenza del Consiglio. Alla prova dei fatti tuttavia i risultati non sembrano così soddisfacenti: ad una ricognizione delle relazioni a corredo dei principali disegni di iniziativa governativa presentati nel corso della XVI legislatura si può riscontrare la tendenziale carenza di relazioni originali, ovvero appositamente e compiutamente redatte per i rispettivi provvedimenti, e l'assenza di preventive consultazioni dei destinatari dei provvedimenti⁴⁴².

Attività finalizzate all'assunzione di informazioni utili alla definizione dei provvedimenti legislativi sono previste anche nella sede parlamentare. Le indagini conoscitive, le audizioni, le richieste di reperimento di dati, pareri e

di accesso ai portatori interessati [...] si ritrova qui la medesima *ratio* che ha ispirato la riforma del procedimento amministrativo negli anni '90 finalmente aperto ai destinatari degli atti normativi non generali».

⁴⁴¹ In chiave critica relativamente all'utilizzo di tali strumenti, G. SAVINI, *Tra uffici, referenti ed esperti*, in N. GRECO (a cura di), *Introduzione alla Analisi di impatto della regolamentazione*, SSPA Edizioni, 2003, p. 265 e ss.

⁴⁴² Come ha ricordato P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 349, nota n. 888 «Il 28 luglio 2010 il DAGL ha organizzato una riunione tra i referenti AIR degli uffici legislativi dei vari Ministeri per fare il punto sullo stato dell'arte: analizzando il 30% delle AIR elaborate nel periodo gennaio-giugno 2010, il DAGL ha posto in luce come la carenza principale nelle stesse sia la sostanziale assenza delle consultazioni dei destinatari delle norme, mancando, peraltro, spesso l'indicazione proprio dei destinatari».

studi anche presso soggetti esterni competenti si pongono quasi a compensazione delle possibili carenze dell'attività istruttoria che si può realizzare nella sede governativa. Si tratta di forme di partecipazione all'attività legislativa che hanno assunto una propria ragion d'essere soprattutto se collocate nelle dinamiche più recenti della forma di governo. In tal senso, l'attività di consultazione parlamentare «non serve a rafforzare il Parlamento a spese del governo; serve semmai ad attenuare quella condizione di inferiorità in cui si trova notoriamente il Parlamento rispetto al governo per quanto attiene alle fonti di informazione»⁴⁴³. Tali forme di recupero di una centralità parlamentare perduta, sono sperimentate anche in relazione ad altre fasi del procedimento legislativo, per esempio in sede di delegazione legislativa, ma anche in questi casi hanno assunto caratteri piuttosto recessivi⁴⁴⁴.

3. Ipotesi *de iure condendo* per una disciplina italiana.

Alla luce delle argomentazioni proposte e in particolare del considerevole ruolo svolto dai gruppi di pressione nel procedimento legislativo italiano, appare maturo il tempo per una regolamentazione del fenomeno anche in Italia. In linea con l'esperienza delle principali democrazie europee, occorre riflettere seriamente sull'opportunità di una rigorosa disciplina dell'attività di *lobbying* che sia in grado di neutralizzare le numerose incoerenze presenti nel modello italiano⁴⁴⁵.

⁴⁴³ In tal senso, V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, 2003, p. 203-204. Questo dell'accesso alle fonti di informazione, in particolare del Governo, è un tema assai rilevante ai fini della presente ricerca, poiché mette in luce uno degli aspetti nodali nella dinamica negoziale: l'accesso alle informazioni da parte del gruppo di pressione nei confronti della materia oggetto dell'attività propria del decisore pubblico e viceversa diviene dirimente ai fini di un progetto di "condizionamento" o di "pressione" di una determinata scelta politica.

⁴⁴⁴ Sul punto, si veda, su tutti, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, 1990; S. STAIANO, *Rafforzamento dell'esecutivo locale e strumenti compensativi degli strumenti della partecipazione*, in *Regione e governo locale*, 1995. Con specifico riferimento al ruolo consultivo delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo, sia consentito il rinvio a U. RONGA, *Le principali tendenze della delega legislativa nelle più recente esperienza*. Cit., p. 303 ss, dove, tra l'altro, si opera una disamina del rapporto il rapporto Governo-Parlamento attraverso il controllo che quest'ultimo è in grado di esercitare nell'attività consultiva delle commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi.

⁴⁴⁵ È bene comunque tener presente con alcuni autori hanno ritenuto la regolazione del fenomeno non l'unica strada utile per ricondurre a legalità il coinvolgimento dei cittadini nei

Le soluzioni prospettabili sul tema possono essere differenti: esse sono state ampiamente illustrate, sia in sede scientifica che istituzionale, anche in Italia, in occasione della presentazione dei molteplici disegni di legge nel corso degli anni. Come abbiamo osservato, le ipotesi di regolamentazione si differenziano, ora perché prendono in considerazione profili tematici disomogenei, ora perché perseguono obiettivi di politica legislativa differenti.

Volendo qui preliminarmente indicare i principali versanti su cui dovrebbe incidere una proposta normativa, le esigenze cui essa dovrebbe tendere e gli elementi da tenere in considerazione ci si gioverà delle principali esperienze comparate e dei rispettivi modelli di regolazione come da tempo sperimentati⁴⁴⁶.

In questo senso, occorre in primo luogo distinguere i due principali versanti su cui le norme incidono, ovvero i soggetti destinatari delle stesse. Un primo versante è quello *interno*, relativo alle regole prodotte nei confronti della rappresentanza politica generale; un secondo versante è invece quello *esterno*, relativo alla rappresentanza degli interessi. Nel primo caso, il modello regolativo tende a definire il perimetro di azione dei soggetti istituzionali nell'ambito dei centri decisionali formali; nel secondo, invece, esso mira a definire le condizioni di accesso, interazione e partecipazione dei soggetti esterni ai processi di decisione. Tra i due versanti vi è un profilo comune, di particolare importanza sia verso l'interno che verso l'esterno, ovvero quello relativo alla *conoscibilità e trasparenza* dei negoziati, e dunque dei soggetti, delle fasi e dei modelli nell'ambito dei quali essi sono stati prodotti. Come visto, infatti, l'opacità dei processi politico-legislativi, con particolare riferimento alle fasi di interazione dei gruppi di pressione con i pubblici

processi di decisione pubblica, M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, cit., p. 10, laddove l'A. afferma che il tema non appare «così nodale» anche alla luce dell'esperienza dei principali paesi in cui si apprestata una regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione; tuttavia, si precisa un avviso differente con riguardo a quegli ordinamenti, come la Gran Bretagna, in cui il fenomeno è stata rigorosamente disciplinato. Pur nel riconoscere la validità di un sistema istituzionale improntato al coinvolgimento degli «interessi ulteriori», alcuni autori hanno comunque precisato che le trasformazioni della funzione legislativa non possono essere regolate esclusivamente per mezzo di «un'acconcia regolamentazione del fenomeno del “lobbismo”»

⁴⁴⁶ In coerenza con questo approccio, d'altronde, basti considerare a quanto già parzialmente svolto sul tema dai legislatori regionali, anticipando così quelli nazionali. Si rinvia a riguardo alle considerazioni svolte al paragrafo.

decisori, nonché agli obiettivi che essi intendono perseguire presso i centri decisionali istituzionali, rappresenta uno dei principali profili problematici del tema.

La *conoscibilità* presso l'esterno di quelli che abbiamo definito *modelli negoziali* corrisponde in primo luogo alla *pubblicità* dei soggetti che operano, alla *definizione* dell'*oggetto* attività della compiuta in rappresentanza degli interessi, alla *trasparenza* delle fasi procedimentali, e dei centri o delle sedi decisionali, ed alla *motivazione* degli atti prodotti a seguito di negoziazione tra parti, a forme di *controllo e sanzione*.

Pubblicità dei soggetti. Quanto ai soggetti, un modello regolativo adeguato deve tenere conto di entrambi i versanti più sopra indicati: da una parte, cioè, esso deve individuare i soggetti portatori di interessi, ovvero coloro i quali intendano stabilire un contatto con il decisore pubblico ai fini di condizionarne le decisioni (*versante esterno*); dall'altra, esso deve individuare il decisore pubblico, o, più correttamente, i decisori pubblici, affinché si rendano *conoscibili* tutti i soggetti potenzialmente in grado, in virtù del proprio ruolo pubblico, di accogliere le istanze dei gruppi di pressione e di comporle con quelle pubbliche (*versante interno*). A ben vedere, quest'ultimo profilo è particolarmente delicato, poiché, da una parte deve considerare i differenti assetti istituzionali dei vari livelli politici e, dall'altra, fare i conti con una prassi parlamentare e soprattutto governativa (se si guarda al piano istituzionale nazionale) che spesso si sottrae, anche in ragione della sua fluidità, ad un'analisi compiuta. Ad esempio, come abbiamo visto, le tendenze in atto nella prassi endogovernativa più recente, con riferimento ai modelli di negoziazione che in quelle sedi si compiono, pur ponendosi come elemento di continuità rispetto ad una prassi consolidata, hanno trovato comunque modalità fattuali di organizzazione delle fasi e di scomposizioni e ricomposizione degli interessi in parte differenti. Di queste dinamiche proprie della forma di governo, e dunque della funzione legislativa e della rappresentanza politica, una regolamentazione adeguata del fenomeno non può prescindere. È opportuno, dunque, che i cittadini conoscano attraverso

adeguate forme di registrazione chi siano tali soggetti e di quali interessi siano interpreti.

Registro/albo. In questi casi, le soluzioni apprestate (come visto, anche presso alcune Regioni) sono comunemente quelle di albi o registri di portatori dei gruppi di interesse⁴⁴⁷. Si tratta di appositi elenchi istituiti presso le sedi istituzionali in cui è fatto obbligo, a chiunque intenda avere rapporti con i decisori pubblici, di iscrizione. Ma non solo: all'iscrizione – che, dunque, consente l'individuazione dei soggetti portatori di interessi (e i criteri che pure occorrerebbe stabilire con legge in merito alla natura dell'organizzazione di riferimento), va affiancata la specificazione dell'interesse rappresentato e, ove le caratteristiche del centro decisionale lo consentano, gli interlocutori (una determinata commissione, un determinato comitato di studio, ecc.) con cui si intende stabilire un rapporto. In questo modo, verrebbe assicurata la conoscibilità dei soggetti sul versante esterno e su quello interno, la natura dell'interesse rappresentato e la conoscibilità delle attività compiute in relazione ai determinati interessi.

Sempre a tutela della trasparenza si può collocare l'Albo degli agenti parlamentari. Benché sul tema non sia stata espressa la necessità di una specifica regolamentazione, è comunque emersa l'opportunità di istituire un "albo degli agenti parlamentari" presso ciascuna Camera del Parlamento. Obiettivo di un tipo di un tale documento sarebbe quello di far conoscere i soggetti abilitati all'esercizio professionale dell'attività di *lobbying* presso gli

⁴⁴⁷ Se si guarda al tema in relazione all'organizzazione delle istituzioni europee, si può ricordare che il Parlamento si è dotato di un registro per i lobbisti dal 1996 e la Commissione dal 2008. Il Parlamento ha approvato una risoluzione nel 2008 per chiedere un registro comune, che includesse anche il Consiglio dei Ministri. La Commissione e il PE hanno in seguito creato un gruppo di lavoro che ha portata ad un accordo inter-istituzionale nel novembre 2010 per un registro comune. L'articolo 11, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea già stabilisce che «le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». Mediante la registrazione, gli interessati: consentono che le informazioni fornite ai fini della registrazione siano rese pubbliche; si impegnano ad agire in conformità del codice di condotta e, se del caso, di trasmettere il testo di eventuali codici di condotta professionali cui siano vincolate; garantiscono la correttezza delle informazioni fornite; consentono che ogni reclamo nei loro confronti sia trattato in base alle disposizioni del codice di condotta che accompagna il registro; consentono ad essere assoggettate ai provvedimenti applicabili in caso di violazione del codice di condotta e riconoscono che i provvedimenti di cui all'allegato 4 potrebbero essere loro applicati laddove violassero il codice di condotta;

organi parlamentari e dunque poterne monitorare l'attività in modo trasparente (o soltanto meno opaco). Si intenderebbe in questo modo tutelare il principio della trasparenza nell'accesso al decisore pubblico, in linea con quanto sostenuto sinora (benché in questo caso non sarebbe assicurata la parità delle condizioni di accesso dei gruppi al decisore).

Il tema della trasparenza in questo ambito presenta profili molto delicati e per questo meritevoli di qualche precisazione. In questo caso, l'interesse che si intenderebbe tutelare è certamente la conoscibilità da parte dei cittadini (in primo luogo) delle negoziazioni che avvengono presso il decisore pubblico. Dunque, l'esigenza di un Albo, come quella indicata, se da una parte soddisferebbe la conoscibilità dei professionisti (i lobbisti), dall'altra non consentirebbe di accendere riflettori sui decisori pubblici che con essi intrattengono rapporti, né le sedi o la fasi del procedimento in cui si realizza la negoziazione, né gli interessi effettivamente tutelati, poiché non è detto che si riesca a comprendere in modo adeguato l'interesse che c'è dietro un nome o una sigla.

Trasparenza di fasi procedurali e centri o sedi decisionali. Quanto alle fasi procedurali, e dunque ai centri e alle sedi decisionali nell'ambito delle quali si realizza la negoziazione della legislazione, occorre considerare l'articolazione istituzionale delle rispettive sedi, la regolamentazione interna delle assemblee, nonché, come più volte rilevato, le rispettive prassi. I profili qui indicati sono dunque molteplici, e tendono al soddisfacimento di due principali obiettivi: un primo, coerente con il modello regolativo della trasparenza, volto a dare pubblicità ai centri decisionali nel quadro, più generale, di una riforma delle sedi rappresentative informate al principio della trasparenza dell'attività politico-legislativa; un secondo, tipico degli assetti istituzionali democratici improntati alla partecipazione dei cittadini ai processi di decisione pubblica, volto a favorire l'inclusione della rappresentanza degli interessi nelle sedi decisionali. Questo secondo aspetto pone sul tappeto tutta una serie di profili problematici relativi, da una parte, alle condizioni di accesso dei soggetti nelle sedi istituzionali (uguaglianza nell'accesso) e,

dall'altra, all'effettiva partecipazione degli stessi nei processi decisionali (uguaglianza nel processo).

La tutela della trasparenza si pone peraltro in relazione ad un altro delicatissimo aspetto riguardante anche la vita politica, ovvero quello della corruzione, già individuato nell'ambito di commissioni di studio istituzionali⁴⁴⁸. Nel riflettere sul punto, infatti, il Comitato aveva segnalato la

⁴⁴⁸ Cfr. Relazione della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione, presentata alla presidenza il 6 marzo 1997, relatori: «Il capo III, con gli articoli 21, 22, 23 e 24, disciplina il fenomeno delle *lobbies*, l'attività, cioè, volta a perseguire interessi di privati, non riconducibili a quelli generali o a fini istituzionali, attraverso relazioni o influenze esercitate sugli organismi preposti alla formazione della legislazione o all'amministrazione. Si tratta di un tema molto delicato sotto diversi profili, come è stato messo in evidenza dal rapporto del "Comitato dei saggi" [...] La delicatezza del tema si evidenzia, innanzitutto sotto il profilo costituzionale [partendo dall'articolo 67 della Carta costituzionale [...] ancorché gli interessi perseguiti attraverso l'attività di *lobbying* siano leciti, resta comunque il rischio di un possibile conflitto fra l'interesse di parte e quello generale [...] l'attività di *lobbying* è di grande complessità perché essa può celare un occulto condizionamento del parlamentare che può essere indotto a sostenere un provvedimento non per libero convincimento [...] l'attività di *lobbying* resta di estrema scabrosità perché essa può camuffare una vera e propria forma di corruzione. Ciò nonostante, ignorare l'esistenza del fenomeno rischia di essere estremamente dannoso e controproducente. In democrazia, lo scambio tra elettori ed eletti, quando riguarda interessi leciti, è in qualche misura connaturale alla funzione stessa di rappresentanza. L'attività di *lobbying* si manifesta in tutte le società politiche che governano realtà complesse, caratterizzate da interessi frammentati, ma, non per questo, immeritevoli di tutela. Sapere quando un provvedimento, legislativo o amministrativo che sia, non riguarda gli interessi generali ma attiene, piuttosto, a fini particolari è di estremo interesse per il controllo sulle attività degli eletti e, più in generale della pubblica amministrazione. L'attività di *lobbying* caratterizza anche tutte le società politiche dei paesi industrializzati, per la consistenza dei vantaggi in gioco e per la presenza di interessi che travalicano i confini di un solo paese e intersecano trasversalmente molteplici realtà statali. Conoscere la natura di questi interessi, le poste che sono in giuoco, i soggetti che li rappresentano, ancor più se si tratta di interessi non nazionali, può allora costituire l'antidoto rispetto all'adozione di provvedimenti di cui restano ignorate o oscure ai più le concrete finalità. Tanto più se si tiene conto che l'attività di *lobbying* può anche avvenire in modo subdolo [...] non a caso il maggiore fra i paesi industrializzati, gli USA, ha ritenuto di dover disciplinare per legge l'attività di *lobbying* già da mezzo secolo. L'articolo 21 introduce, al primo comma, l'istituzione dei registri delle *lobbies* presso gli uffici di Presidenza del Senato, e della Camera dei deputati e presso il Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione. Il secondo comma dell'articolo 21 stabilisce che sono tenuti ad iscriversi in tali registri tutti coloro, persone fisiche o società, che si propongono di influenzare l'attività legislativa e o amministrativa in favore di leciti interessi di privati, in ragione dell'ambito di influenza in cui intendono operare. [...] Il terzo comma dell'articolo 21 vieta ai parlamentari, ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, agli amministratori degli enti pubblici e delle società nelle quali lo Stato partecipa al capitale in misura superiore al 20 per cento, nei tre anni successivi alla cessazione del mandato, della carica o dell'ufficio ricoperti, e ai giornalisti iscritti all'Associazione della stampa parlamentare di svolgere attività di *lobbying*. Il quarto comma dell'articolo 21 fissa i contenuti delle registrazioni, in modo da assicurare completa trasparenza su coloro che intendono svolgere tale attività. Tali norme sono intese ad assicurare la riconoscibilità dei soggetti che svolgono attività di *lobbying*, in modo che chi è chiamato ad assumere una decisione sia sempre in grado di stabilire se è stato oggetto di contatti e di informazioni tendenti al perseguimento di un preciso scopo. La disposizione che vieta ai giornalisti della

difficoltà di disciplinare con legge la materia, sottolineando in quella circostanza che talune difficoltà erano correlate proprio al “sospetto” con cui era visto il tema della negoziazione. La Commissione speciale per l’esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni della corruzione aveva introdotto alcune specifiche disposizioni in materia di *lobbies*, che tuttavia due anni più tardi furono stralciate⁴⁴⁹. Il tema

stampa parlamentare e a coloro che sono stati membri delle Camere o che hanno svolto compiti dirigenziali nella pubblica amministrazione o negli enti statali o nelle società a prevalente capitale dello Stato di svolgere attività di *lobbying* per un congruo periodo di tempo dalla cessazione del mandato o dell’incarico è intesa, invece, ad evitare che l’attività di *lobbying* possa essere intestata a soggetti che, in ragione delle loro precedenti funzioni, siano stati troppo contigui a coloro che sono chiamati ad assumere le decisioni. Questi ultimi, infatti, debbono sempre poter discernere tra il contatto interessato e quello che non si propone un fine immediato. L’articolo 22 si prefigge lo scopo di portare alla luce il contenuto dell’attività di *lobbying*, nella convinzione che la sua trasparenza costituisca un deterrente per le attività illecite. Il primo comma dell’articolo 22 introduce l’obbligo del *lobbista* di depositare una preventiva relazione su ogni singola attività di *lobbying* intrapresa. Il secondo comma dell’articolo 22 stabilisce l’obbligo del *lobbista* di depositare una relazione a consuntivo di ogni attività di *lobbying* conclusa. Il terzo comma dell’articolo 22 fissa l’obbligo del *lobbista* di depositare annualmente una relazione complessiva sull’attività di *lobbying* svolta. L’articolo 23, è ancora indirizzato ad assicurare la più assoluta trasparenza all’attività di *lobbying*. Il primo comma dell’articolo 23, stabilisce la pubblicità dei registri delle *lobbying* e delle relazioni depositate dai *lobbisti*. Il secondo comma attribuisce al Garante il compito di verificare la completezza e la veridicità delle relazioni depositate; attribuisce inoltre alle autorità competenti alla tenuta dei registri il compito di redigere una relazione annuale su tutte le attività di *lobbying* svoltesi nel periodo. L’articolo 24 prevede le sanzioni amministrative per le violazioni del disposto di cui agli articoli precedenti. Il primo comma dell’articolo 24 determina la sanzione amministrativa da 5 a 100 milioni di lire per l’omessa iscrizione nei registri delle *lobbying*. Il secondo comma dell’articolo 24 fissa la sanzione amministrativa fino a 50 milioni di lire per l’incompletezza delle relazioni depositate. Il terzo comma dell’articolo 24 commina anche l’inabilitazione all’esercizio dell’attività di *lobbying*, quando ricorrano i casi di omessa iscrizione nel registro o di deposito di relazione incompleta. Il quarto comma dell’articolo 24 fissa la competenza del Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione - al quale gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati trasmettono gli atti quando ne ricorrano gli estremi - a comminare le sanzioni di cui ai precedenti commi. Il sistema sanzionatorio amministrativo ancorato alle competenze del Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione sembra il più idoneo a garantire il rispetto della normativa. Infatti, è ovvio che le norme relative alle attività di *lobbying*, contenute nel presente testo, non si proponano di rendere legali quei comportamenti, come la corruzione, che sono sanzionati gravemente dal codice penale, ma, piuttosto, di stabilire il quadro normativo di attività legali. Il fare emergere queste attività, ancorandole a regole precise contribuisce anche a stabilire con certezza ciò che lecito fare e ciò che, invece, non è comunque lecito fare», [HTTP://LEG13.CAMERA.IT/_DATI/LEG13/LAVORI/STAMPATI/SK0500/RELAZION/02440A.HTM](http://LEG13.CAMERA.IT/_DATI/LEG13/LAVORI/STAMPATI/SK0500/RELAZION/02440A.HTM)

⁴⁴⁹ Il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione nominato nel 1996 dal Presidente della Camera dei Deputati e presieduto dal prof. Cassese; Istituzione di una Commissione speciale, ai sensi dell’articolo 22, comma 2, del regolamento, per l’esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione. Cassese, Arcidiacono e Pizzorno indicazioni simili e ulteriori approfondimenti sono rinvenibili nei seguenti comitati di studio, documenti e articoli: la Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione e per migliorare l’azione de

ha assunto dei profili interessanti nel corso degli ultimi mesi in occasione dell'attuazione dei provvedimenti in materia di anticorruzione varati dal Governo⁴⁵⁰.

Motivazione degli atti negoziati. Quanto agli atti, con particolare riferimento a quelli derivati da attività negoziali, occorre prevedere specifici obblighi di motivazione. In questo caso, si potrebbe dar conto della *ratio* del provvedimento anche attraverso l'indicazione dei soggetti che hanno concorso

la PA nominata sempre nel 1996 dallo stesso prof. Cassese nella sua veste di Ministro per la Funzione Pubblica e presieduta da Gustavo Minervini; la Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione che ha operato nell'ambito della camera dei Deputati tra il 1996 e il 1998; l'Indagine conoscitiva condotta dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nel 1998; cfr., anche, A. CHERICI, *Le due verità sulla corruzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2011; A. GIRONI, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, 6 luglio 2010; G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, convegno SISP, sezione relativa agli Aspetti disfunzionali del sistema politico italiano: mafia, corruzione, clientelismo, Pavia, 2008; A. GRECO, *Un quarto delle imprese mondiali coinvolto in episodi di Corruzione*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2008; A. VANNUCCI, *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, ricerca di rendite e corruzione*, in Società Italiana di Scienza Politica, 2008; cfr. la Relazione al Parlamento del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Servizio anticorruzione e trasparenza, SAeT, 2010, p. 53 <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>

«So, during the parliamentary procedure to pass the bill, it shall be possible to introduce further improvements aiming at implementing in our legal system some of these commendations and requests from the International Working Groups we participate in: in particular, the Ratification of the other Convention of the Council of Europe against corruption with regard to which necessary bills were submitted and, then, lobbying and trading in influence». Si trattava del Capo III, articoli 21, 22, 23 e 24; la Commissione fu istituita nella seduta n. 61 del 26 settembre 1996 Camera dei Deputati; le parti riguardanti il tema (capi II e III) furono stralciate.

⁴⁵⁰ Cfr il dibattito alimentatosi di recente in Italia con l'entrata in vigore della legge anticorruzione, con particolare riguardo alle preoccupazioni di studiosi e lobbisti in relazione all'assenza di una delimitazione dell'oggetto dell'attività di *lobbying* e al conseguente rischio che essa non possa più essere esercitata, cfr. legge 6 novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. GU n. 265 del 13-11-2012 - vigente al 13-11-2012. Art. 1 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (*Omissis*) 75. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni: «Art. 346-bis. - (Traffico di influenze illecite). - Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, e' punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente da' o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. La pena e' aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita».

alla disposizione dei suoi contenuti, ovvero di quanti hanno concorso alla definizione dell'indirizzo politico. In questo modo tutti i cittadini avrebbero modo di conoscere la pluralità di differenti interessi che il legislatore ha inteso rappresentare attraverso una determinata decisione. L'obbligo di motivazione consentirebbe pertanto di perseguire molteplici obiettivi: pubblicizzare il processo negoziale da cui è scaturito un determinato provvedimento; assicurare adeguata trasparenza all'attività legislativa e ai processi che l'hanno determinata; responsabilizzare il decisore pubblico rispetto ai contenuti delle proprie scelte politiche, ovvero all'assunzione di provvedimenti rispondenti a interessi reali, poiché rappresentati in modo trasparente e paritario da tutti i soggetti interessati. Infine, occorre fissare degli strumenti di controllo in ordine a tale regolamentazione. In particolare, è indispensabile individuare i poteri di Camera e Senato in relazione alla verifica del corretto esercizio da parte dei soggetti legittimati alla negoziazione.

I limiti da tenere in considerazione nell'apprestare una disciplina. Le difficoltà di una regolamentazione dell'attività di lobbying risiedono pertanto sia in argomenti politici che in aspetti tecnici. Si ritiene utile ed urgente in Italia una regolamentazione di questa attività, con l'accortezza che essa rispetti alcuni parametri, invero non così facili da calibrare neppure dal punto di vista tecnico.

Limite del mandato parlamentare⁴⁵¹. In primo luogo, un'ipotesi di regolamentazione non può porsi quale vincolo nei confronti del libero mandato parlamentare. Ciò significa che, da un lato, essa non possa vincolare in modo restrittivo la libertà parlamentare e, dall'altro, non possa comprimere il diritto dei cittadini di rivolgersi ai propri rappresentanti. Se si considera il dibattito politico sull'argomento, con particolare riguardo all'ipotesi di introduzione di un modello regolativo durante la XVI legislatura, di cui si dirà in conclusione, si può comprendere la difficoltà di introdurre una normativa che tenti di regolare, tra gli altri, i rapporti dei parlamentari con l'esterno. Si tratta di un tema delicatissimo, che ha inciso ed è destinato ad incidere in futuro sull'argomento, perché tenta di contemperare le prerogative

⁴⁵¹ Art. 67 Cost. «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

costituzionali dei parlamentari con le importanti esigenze regolative di cui si sta trattando.

Il caso degli ex parlamentari. Un ulteriore profilo di riflessione si pone rispetto al ruolo di chi ha avuto accesso alle sedi parlamentari e abbia assunto ruoli di rappresentanza politica come ad esempio gli ex parlamentari: quali procedure e quale regime sanzionatorio prevedere? Si tratta di nodi aperti sui quali occorre un supplemento di riflessione. Secondo alcuni autori, una coerente regolamentazione dell'attività di lobbying ha senso nel quadro «di un più ampio progetto legislativo che affronti in maniera organica talune problematiche in qualche modo connesse con l'attività di lobbying»⁴⁵². In questo senso, è importante altresì che la disciplina sia coerente anche nel dettato linguistico in relazione alla chiarezza e alla qualità del prodotto legislativo.

Tendenze comparate. A questo punto può essere utile, ai nostri fini, proporre alcune notazioni minime sulle principali modalità di regolamentazione del *lobbying* sperimentate negli ordinamenti comparati. Benché, come ribadito, le singole esperienze non siano in concreto immediatamente sovrapponibili, i rispettivi modelli regolativi sembrano tuttavia rispondere alle medesime esigenze problematiche segnalate anche in Italia. Le esigenze regolative così individuate sono state opportunamente collocate nell'ambito di due principali modelli di regolamentazione, «a seconda dell'obiettivo che l'ordinamento intende soddisfare: la *regolamentazione-trasparenza* e la *regolamentazione-partecipazione*». L'approccio proposto tiene in considerazione i due principali profili problematici richiamati, quello della trasparenza dei processi decisionali e quello della partecipazione agli stessi da parte dei gruppi di pressione. Da tali modelli di regolazione, sperimentati a vario modo nelle esperienze comparate, l'autore conclude nell'attribuire una qualificazione specifica del modello (o, se si vuole, del non-modello) normativo italiano sul tema del *lobbying* – come

⁴⁵² V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, cit., p. 224.

abbiamo visto completamente assente o, se presente, disorganico – definendolo, di «regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico»⁴⁵³.

Nel primo filone – quello della *regolamentazione-trasparenza* – è possibile includere i modelli normativi, ad esempio, di Gran Bretagna e Canada. Nel secondo – quello della *regolamentazione-partecipazione* – i modelli di Stati Uniti ed Unione Europea.

La regolamentazione introdotta in Gran Bretagna sul tema del rapporto tra gruppi di pressione e Parlamento punta in prevalenza ad assicurare il principio della trasparenza delle attività di lobbying. Da una parte, sul versante interno, attraverso un rigoroso *codice etico* e, soprattutto, un *registro dei parlamentari*. Dall'altra, sul versante esterno, al netto di un rigoroso meccanismo di finanziamento della politica⁴⁵⁴, attraverso un *registro degli interessi organizzati*.

La disciplina introdotta in Canada prevede, da una parte, sul versante interno, norme specifiche nel procedimento legislativo e codici di condotta per i parlamentari; dall'altro, sul versante esterno, prevede una specifica regolamentazione, sin dalla fine degli anni Ottanta, con il *Lobbying Registration Act (1989)* e, successivamente, con il *Federal Accountability Act (2006)*.

Negli Stati Uniti⁴⁵⁵, quanto alle norme sul versante interno, vi è in primo luogo un sistema di funzionamento trasparente ed inclusivo delle Commissioni parlamentari e delle *hearings*. In secondo luogo, sul versante esterno, vi è una complessa e antica regolamentazione: il *Federal Regulation*

⁴⁵³ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 441.

⁴⁵⁴ Sul dibattito italiano sul finanziamento pubblico ai partiti, si v. C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 1, 2000, pp. 153 ss.; F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici" a livello europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2008, p. 575 e ss.

⁴⁵⁵ Si rinvia, per ogni approfondimento sul tema, a I. MORESCHINI, *Lobby: le regole negli Stati Uniti e in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2, 1995, pp. 241 ss.; C. MAHONEY, *Lobbying success in United States and the European Union*, in *Journal of Public Policy*, 1, 2007, pp. 35 ss.; I. NESS, *Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, 2000; C.S. THOMAS, R.J. HREBENAR, *Nationalization of Interest Groups and Lobbying in the States*, in A.J. CIGLER, B. A. LOOMIS (a cura di), *Interest Group Politics*, Congressional Quarterly Press, 1991; B.C. WOLPE, *Lobbying Congress. How the system works*, Washington, Congressional Quarterly, 1990; R. A. FREIBERG, *Quadro storico e legislativo del lobbismo negli USA*, in *Industria e sindacato*, 1990, XXXII, 11, pp. 8-11.

Act (1946) e i rispettivi disegni di riforma; il *Lobbying Disclosure Act (2006)*; la regolamentazione introdotta dalla presidenza Obama⁴⁵⁶.

L'Unione europea⁴⁵⁷, il suo assetto organizzativo e istituzionale, nonché le sue dinamiche propriamente negoziali hanno fatto del sistema europeo una «forma di governo a interessi garantiti»⁴⁵⁸. Sul versante interno, sono previsti *codici di condotta* per rappresentanti politici e, soprattutto, un *Registro degli interessi dei deputati*. Sul versante esterno, vi è sia un quadro normativo unitario che assicuri trasparenza di processi decisionali: non tanto, quindi, un sistema di regole specifiche (come visto negli altri esempi), ma un complesso di procedure finalizzata ad includere le istanze sociali nei procedimenti politico-legislativi⁴⁵⁹.

«In sostanza, il problema della rappresentanza degli interessi e della produzione delle decisioni può ottenere una soluzione democratica nell'ambito della riforma delle istituzioni. Infatti, riforme di questo tipo cambierebbero significativamente le modalità di rappresentanza degli interessi, probabilmente spostando l'asse dagli interessi ai programmi dei partiti e di conseguenza aprirebbero spazi per attività di tutela e di promozione di interessi specifici che

⁴⁵⁶ Lobbying disclosure act (Usa) Nel *Lobbying Disclosure Act* ad esempio è stabilito che il Segretario del Senato e della Camera dei Rappresentanti debba verificare e se lo reputa utile anche indagare per assicurare la completezza e la puntualità della registrazione dei lobbisti e dell'attività da essi conseguentemente esercitata. Si pensi che nei lavori preparatori al citato *Lobbying Disclosure Act*, che si prefissava di disciplinare il *lobbying* in USA alla luce di una precedente regolamentazione, si spiegava che la precedente normativa era stata inefficace proprio a causa del “linguaggio oscuro della legge”, nonché di deboli previsioni amministrative e all'assenza di un potere di coordinamento e di sanzione dell'attività medesima; M. AINIS, *La legge oscura*, cit.

⁴⁵⁷ Per approfondire il tema con riferimento al contesto istituzionale europeo, si v. A. CIAFFI, *Lobbying nell'Unione europea*, in G. PIZIO AMMASSARI, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, Editrice universitaria di Roma, 2004, pp. 145 ss.; G. MACRÌ, *Europa e rappresentanza degli interessi religiosi*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 343 ss.; B. NASCIBENE, *Lobbying, processo decisionale comunitario e diritto nazionale*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2, 2000, pp. 537 ss.; A. SANTINI, *Il Parlamento europeo e le lobbies*, in *Studium Iuris*, 1, 2002, pp. 37 ss.; S. PANEBIANCO, *Il Lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000; L. PETRONE, *Lobbisti di tutta Europa unitevi*, in *Ideazione*, 13 (2006), n. 5, p. 43-50.

⁴⁵⁸ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 287 e ss.

⁴⁵⁹ Per una riflessione sulla comunità europea di lobbisti, S.S. ANDERSEN, A.K. ELIASSEN, *European Community Lobbying*, in *European Journal of Political Research*, 20, 1991, p. 173 ss.

sappiano e vogliano operare nella trasparenza. [...] Questo, che è un futuro possibile, non è, allo stato delle cose, un futuro probabile»⁴⁶⁰.

4. Case study: considerazioni conclusive a partire da una proposta di legge redatta e mai presentata nella XVI legislatura.

Le argomentazioni proposte a sostegno di una regolamentazione dell'attività di *lobbying*, con particolare riguardo ai molteplici profili problematici, anche di natura tecnica, analizzati, possono essere meglio comprese se collocate nell'ambito del seguente studio di caso. Si intende quindi considerare un tentativo legislativo, potenzialmente significativo, di regolamentazione della materia compiuto nel corso della XVI legislatura, mai presentato formalmente, e dunque noto esclusivamente a quegli Uffici legislativi che hanno materialmente lavorato sul testo. La riflessione scaturita nell'ambito di alcuni Uffici del Governo in occasione della redazione di questo progetto, ed in particolare alcune modifiche tecnico-legislative apportate sul testo man mano che maturavano i problemi connessi all'intendimento politico di una sua presentazione, possono infatti contribuire a dar conto di quanto si è tentato sin qui di analizzare.

Il fatto. Nell'ambito dei lavoratori preparatori della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (G.U. n. 265 del 13/11/2012), con la quale il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi in materia di anticorruzione, è stata valutata l'ipotesi di lavorare ad una disciplina dell'attività dei gruppi di pressione⁴⁶¹. Infatti, durante la fase di predisposizione del citato provvedimento, e dunque nel contesto di una più ampia riflessione in materia di anticorruzione (che ha investito in modo coordinato diversi Dipartimenti ed Uffici legislativi della Presidenza del Consiglio) il tema della regolamentazione del *lobbying* è ritornato sul tavolo

⁴⁶⁰ G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit., p. 425.

⁴⁶¹ Le motivazioni che hanno indotto una tale valutazione sono ascrivibili al rapporto, più sopra considerato, tra degenerazioni dell'attività di *lobbying* e corruzione.

del legislatore. In questa fase, infatti, in particolare nell'ambito dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, veniva redatto un progetto legislativo, recante *Attività di rappresentanza degli interessi particolari*, destinato ad essere presentato sotto forma di emendamento alla suddetta legge. Nello specifico, si trattava dell'emendamento all'articolo 7 dell'A.C. n. 4434, con il quale il Governo intendeva ottenere una delega da parte delle Camere per redigere una norma sulla rappresentanza degli interessi particolari.

Qui di seguito si trascrive il testo in esame; a margine dello stesso si aggiungono alcune considerazioni analitiche conclusive.

A.C. 4434

Emendamento all'articolo 7

Dopo l'articolo 7, è inserito il seguente:

Articolo 7-bis

(Delega al Governo per la regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi particolari)

1. Al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, responsabilità e integrità nei processi di decisione pubblica, il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare l'attività di rappresentanza dei portatori di interessi particolari, di rilevanza non generale ed anche di natura non economica, diretta ad incidere sui processi decisionali in atto ovvero di avviarne di nuovi.
2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) definire il contenuto dell'attività di cui al comma 1, comprendendovi quelle volte ad incidere sui processi di formazione degli atti normativi e degli atti

- amministrativi generali, per perseguire lecitamente interessi di rilevanza non generale;
- b) assicurare la convergenza con le analoghe discipline comunitarie e, in particolare, con l'accordo interistituzionale del 11 maggio 2011 relativo all'istituzione di un registro comune per la trasparenza del Parlamento Europeo e della Commissione;
 - c) prevedere il rispetto del principio di pubblicità, anche in formato digitale, in relazione sia ai soggetti portatori di interessi sia all'attività di rappresentanza, al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che intervengono in tali processi e la più ampia base informativa per i decisori pubblici;
 - d) prevedere che la disciplina di cui alla comma 1 riguardi anche l'attività svolta nei confronti del dipendente pubblico che esercita attività amministrativa a contenuto non vincolato;⁴⁶²
 - e) individuare le categorie e le tipologie di rappresentanti e portatori di interessi particolari⁴⁶³;
 - f) prevedere che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia istituito e aggiornato, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari con previsione della iscrizione obbligatoria per i soggetti di cui alla lettera e);
 - g) individuare i decisori pubblici nel Presidente del Consiglio, nei Ministri, nei Vice-Ministri, nei Sottosegretari di Stato, nei deputati e senatori della Repubblica, nel rispetto della loro libertà e dell'autonomia delle Camere⁴⁶⁴,

⁴⁶² Nella versione precedente, il punto corrispondente recava la seguente dicitura: «prevedere che le attività di cui alla lettera a) si possano svolgere anche nei confronti dei dipendenti pubblici in occasione dell'esercizio dell'attività amministrativa a contenuto non vincolato, con indicazione delle stesse nel provvedimento adottato».

⁴⁶³ Nella versione precedente, il punto corrispondente recava la seguente dicitura: «i rappresentanti ed i portatori di interessi particolari».

⁴⁶⁴ Nella versione precedente, non erano presenti i seguenti soggetti: «nei deputati e senatori della Repubblica, nel rispetto della loro libertà e dell'autonomia delle Camere»: tale versione corrispondeva ad una scelta di politica legislativa inizialmente differente, ovvero quella di escludere la rappresentanza politica parlamentare dal circuito della rappresentanza di interessi; tale scelta originava da due ordini di motivazioni: una prima, prettamente teorica, secondo cui una

nei titolari della funzione di indirizzo politico e nei direttori generali degli Enti pubblici, nei titolari degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e dei Vice-Ministri e dei Sottosegretari di Stato, nei titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nei Presidenti e nei componenti dei Collegi delle autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione e figure equiparate;

- h) indicare gli obblighi ed i diritti dei rappresentanti di interessi particolari iscritti nel registro di cui alla lettera g), prevedendo la possibilità di definirli anche in un codice di condotta approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le organizzazioni rappresentative;
 - i) indicare gli obblighi dei decisori pubblici in ordine all'attività di cui alla lettera c), prevedendo la possibilità di definirli anche in un codice di condotta approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
 - j) prevedere misure sanzionatorie da applicare ai rappresentanti di interessi particolari in caso di violazione degli obblighi di cui alla lettera h) e di quelli previsti dal codice di condotta ed individuare la autorità preposta alla loro irrogazione ed il procedimento per la loro applicazione;
 - k) individuare i casi di esclusione dell'applicazione della normativa.
3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali si pronunciano entro sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni.

regolamentazione del tema a partire dall'individuazione, sul versante interno, dei soggetti decisori pubblici, a partire dai parlamentari, avrebbe potuto pregiudicare le prerogative costituzionali degli stessi; un secondo, frutto di una valutazione meramente politica, che, a partire da questa consapevolezza, riteneva che un disegno che comprendesse i medesimi parlamentari non avrebbe trovato accoglimento da parte degli stessi per questa ragione.

4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri.
5. All'attuazione della delega di cui al presente articolo si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente. In ogni caso, dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Con la presente disposizione si delega il Governo a procedimentalizzare il rapporto tra gruppi di pressione e decisori pubblici⁴⁶⁵.

La nozione di “decisore pubblico” adottata riguarda sia i vertici del potere esecutivo, sia i componenti del Parlamento, nel rispetto della libertà di mandato di ciascun parlamentare e dell'autonomia delle Camere.

Dall'attuazione della delega non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e ai nuovi compiti si farà fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La delega prevede in particolare che il Governo adotti una regolamentazione dei rapporti tra i rappresentanti di interessi particolari ed i decisori pubblici, informandosi ai principi di pubblicità e partecipazione, al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali, nonché una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possano fondare le proprie decisioni.

⁴⁶⁵ La versione precedente, sul punto, coerentemente all'approccio indicato, recava «La nozione di “decisore pubblico” è circoscritta ai vertici del potere esecutivo e la disciplina da adottare, pertanto, non si estenderà all'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta nei confronti dei membri delle Camere o degli esponenti degli altri organi costituzionali. Ciò corrisponde a una precisa scelta di garanzia dell'autonomia di tali organi, i quali ben potranno, con proprie iniziative, disciplinare l'attività di *lobbying* svolta nei rispettivi confronti, nel perseguimento dei comuni obiettivi di partecipazione e di trasparenza».

I decreti dovranno individuare i “portatori di interessi particolari”, i “rappresentanti di interessi particolari” nonché i “ decisori pubblici” e disciplinare l’attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici. Si segnala, in particolare, che nella definizione “decisori pubblici” rientrano non soltanto i membri del Governo, ma anche i vertici amministrativi delle amministrazioni statali e quelli delle autorità indipendenti nell’esercizio dell’attività di regolazione, vale a dire le autorità che svolgono la propria attività di regolazione nelle materie contemplate dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281; 12 giugno 1990, n. 146; 10 ottobre 1990 n. 287; 12 aprile 2006, n. 163; 14 novembre 1995, n. 481; 31 luglio 1997, n. 249, 12 agosto 1982, n. 576 e dai decreti legislativi 30 giugno 2003, n. 196, 5 dicembre 2005, n. 252.

Il Governo è, inoltre, delegato ad istituire, presso la Presidenza del Consiglio, che ne curerà l’aggiornamento, il “Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari”, a cui è obbligatorio iscriversi per i soggetti che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi.

Compito dell’esecutivo è, poi, quello di indicare obblighi e diritti dei rappresentati di interessi particolari e obblighi dei decisori pubblici, di predisporre misure sanzionatorie, di individuare il procedimento e l’autorità predisposta alla loro irrogazione ed i casi di esclusione della normativa.

I decreti legislativi verranno adottati previo parere in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri.

L’articolo 1 del testo reca in primo luogo i principi per cui si richiede di intervenire sulla materia: la *trasparenza*, al primo posto tra le esigenze diffusamente richiamate, la *responsabilità* e *l’integrità*, come requisiti indispensabili nel processo di decisione politica.

Il medesimo articolo 1 si occupa inoltre di definire l'attività della rappresentanza di interessi, ponendo riguardo, si badi, anche a quella di natura non economia, purché si tratti di attività che intendano premere sul decisore pubblico (qualificando in questo modo l'attività di pressione come influenza nel processo di decisione).

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi, coerentemente con l'approccio proposto, la specificazione della liceità delle attività oggetto della regolamentazione (siamo ancora sul piano della qualificazione dell'attività), si stabilisce un rinvio alla normativa comunitaria, e in particolare all'accordo interistituzionale del 11 maggio 2011 relativo all'istituzione di un registro comune per la trasparenza del Parlamento Europeo e della Commissione⁴⁶⁶. Su questo occorre spendere qualche considerazione, poiché esso è stato uno dei pretesti per ritornare sul tema in sede legislativa.

L'Accordo interistituzionale recante il Registro comune per la trasparenza delle organizzazioni e delle persone fisiche e giuridiche impegnate nell'elaborazione delle politiche dell'Unione presso il Parlamento europeo e la Commissione è stato approvato l'11 maggio 2011 con l'obiettivo di assicurare la massima trasparenza nel dialogo tra gli interessi pubblici e privati⁴⁶⁷. Si è trattato, in sostanza, di una decisione condivisa tra Commissione e Parlamento intorno ad un nuovo registro per lobbisti e gruppi d'interesse che intendano avere accesso alle due istituzioni dell'Unione europea⁴⁶⁸. L'ambito di applicazione del registro

⁴⁶⁶ Cfr a riguardo, A. MANZELLA, *Introduzione a Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 401 ss.

⁴⁶⁷ Com'è stato autorevolmente dichiarato in occasione della sua approvazione, «Il Registro della trasparenza è un importante passo avanti nella lotta per un processo decisionale onesto e responsabile nell'Unione europea. Abbiamo bisogno di gruppi d'interesse e di lobby per conoscere l'impatto della legislazione sulle diverse categorie di persone e aziende, ma dobbiamo anche assicurarci che nessuno influenzi le decisioni con mezzi illeciti», Presidente del Parlamento Jerzy Buzek, cfr. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/pressroom/content/20110510IPR19128/html/Approvato-il-nuovo-registro-comune-per-i-lobbisti>.

⁴⁶⁸ In tale ambito, il Parlamento ha approvato anche la cd. traccia legislativa, corrispondente alla possibilità per i deputati di allegare la lista dei contatti intrattenuti con i lobbisti alle relazioni, e chiesto che il registro diventi obbligatorio e includa anche il Consiglio. Mediante la registrazione, gli interessati: consentono che le informazioni fornite ai fini della registrazione siano rese pubbliche; si impegnano ad agire in conformità del codice di condotta e, se del caso, di trasmettere il testo di eventuali codici di condotta professionali cui siano vincolate; garantiscono la correttezza delle informazioni fornite; consentono che ogni reclamo nei loro confronti sia trattato in base alle disposizioni del codice di condotta che accompagna il registro; consentono ad essere assoggettate

si estende alla vasta gamma delle istituzioni europee, riunendo in sezioni separate i rappresentanti di interessi specifici, quelli della società civile e degli enti pubblici, nonché i lobbisti e gli interlocutori formali delle istituzioni europee. La compatibilità del modello di regolazione introdotto dal registro con il diritto dei deputati di esercitare liberamente il proprio mandato è assicurata anche in questo caso. Tra l'altro, l'istituzione del registro non pregiudica l'accesso degli elettori ai locali del Parlamento europeo. Secondo le modalità in uso nel modello europeo, le parti si adoperano per trattare a parità di condizioni con tutti gli operatori di attività analoghe al fine di assicurare eguale accesso e trattamento della rappresentanza degli interessi alle sedi decisionali. Sono previsti inoltre un codice di condotta, meccanismi di reclamo e provvedimenti di carattere sanzionatorio per i casi di violazione del citato codice di condotta. Ancora sul piano delle sanzioni, la violazione del codice di condotta da parte di soggetti registrati, o dei loro rappresentanti, può comportare, a seguito di un'indagine svolta nel rispetto del principio di proporzionalità e del diritto di difesa, l'adozione di provvedimenti, come la sospensione o la cancellazione dal registro nonché, se del caso, il ritiro dei titoli di accesso al Parlamento europeo rilasciati alla persona esclusa.

Ritornando all'analisi del testo, è previsto il rispetto del principio di pubblicità in ordine ad entrambi i versanti indagati, sia quello dei gruppi di pressione, sia quello delle sedi decisionali, con l'obiettivo di rendere conoscibile l'attività rappresentata.

Si prevede inoltre l'istituzione di un registro dei portatori di interessi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: specificazione significativa, poiché tiene conto delle dinamiche della forma di governo e dunque delle sedi decisionali in cui si realizza la negoziazione dei provvedimenti legislativi.

ai provvedimenti applicabili in caso di violazione del codice di condotta e riconoscono che i provvedimenti di cui all'allegato 4 potrebbero essere loro applicati laddove violassero il codice di condotta. Il codice di condotta regola diffusamente le modalità con cui coloro i quali richiedono le registrazioni interagiscono con le istituzioni UE. Esso prevede, in particolare, che quanti si registrano: si identificano e dichiarano i propri interessi; evitano di ottenere o cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta; non rivendicano alcuna relazione ufficiale con l'Unione o con una delle sue istituzioni nei loro rapporti con terzi; garantiscono completezza e attendibilità delle informazioni; si astengono dal vendere a terzi copia dei documenti dell'istituzione UE

In particolare, una notazione merita di essere svolta in relazione alla figura del decisore pubblico: da una parte, quanto al versante governativo, la lettera d del testo opera una rassegna delle principali figure; si badi come, oltre a quelle note (Ministri, sottosegretari), vi rientrano i dirigenti generali, i titolari degli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri e quelle figure apicali che interagiscono con il centro decisionale (soprattutto governativo) e con quello amministrativo. Dall'altra parte, sul versante parlamentare, il testo ha subito rimarchevoli correzioni: in particolare nelle precedenti versioni non contemplava la figura del parlamentare nel tentativo di non contrastare con le prerogative costituzionali ad esso riconosciute. Successivamente la previsione è stata estesa anche ai deputati e senatori, nel rispetto delle rispettive prerogative.

Le resistenze che sono venute specificamente dal piano politico nel convincimento che una tale regolamentazione avrebbe potuto comprimere le attività hanno indotto a ritirare la presentazione del testo.

BIBLIOGRAFIA

- J. D. ABERBACH, R. D. PUTNAM, B. A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge MA London, Harward University Press, 1981.
- B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- M. AINIS, *La cura*, Milano, Chiarelettere, 2009.
- M. AINIS, *La legge oscura* (1997), Roma-Bari, Laterza, 2002.
- M. AINIS, *Questioni di “democrazia ambientale”: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998.
- U. ALLEGRETTI, *L'Amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009.
- U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2007.
- U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2006.
- U. ALLEGRETTI, *Note sull'esperienza e il senso costituzionale dei “movimenti”*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005.
- P. ALLEVA, G. GIUGNI, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 33, 1987.
- G. A. ALMOND, *Corporatism, Pluralism, and Professional Memory*, in *Word Politics*, Standford University, gennaio 1983.
- G. A. ALMOND, B. G. POWELL, *Comparative Politics. A Development Approach*, Boston, Little, Brown, and Co., trad. it. *Politica Comparata*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976.

- G. AMATO, *L'interesse pubblico e le attività economiche private*, in *Politica del diritto*, 3, 1970.
- G. AMATO, *Nuova tendenza sulla formazione degli atti governativi d'indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1970.
- G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 1962.
- G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1981.
- G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia, 1945.
- A. ANASTASI, *Reti, regolazione, risorse di potere e politica locale: analisi su politica, società e mafia in alcune città del Mezzogiorno e della Sicilia*, Milano, Angeli, 2008.
- S.S. ANDERSEN, A.K. ELIASSEN, *European Community Lobbying*, in *European Journal of Political Research*, 1991, 20.
- P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Rivista di diritto costituzionale 1998*, Torino, Giappichelli, 1999.
- G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118.
- V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-Società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988.
- V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art.3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Esi, 1974.
- P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, Giappichelli, 1990.
- G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009 .

- G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, Giappichelli, 2000.
- A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- A. BALDASSARRE, *Introduzione*, in G. MAZZEI (a cura di), *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2009, 2°ed.
- D. BALDAZZI, *Il Patto per l'Italia fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, 3.
- F. BARBAGALLO, *I partiti politici dallo Stato liberale alla Costituzione repubblicana*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1999.
- A. BARBERA, *La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 85 ss.
- A. BARBERA, *La forma di governo e i sistemi elettorali*, in AA. VV., *Sussidiarietà e riforme istituzionali*, Milano, Mondadori, 2008.
- A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1999.
- A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini*, Catanzaro, Rubbettino Soveria Mannelli, 2007.
- A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- A. BARBERA, S. CECCANTI, *Primarie per l'Ulivo e non solo*, in "Italianieuropei", 2002, n. 5.
- A. BARLETTONI ARLERI, *Fattibilità delle leggi e implicazioni finanziarie*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, Padova, 1990.

- L. BARRA CARACCILO, *Evoluzione del potere di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Associazione studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 del 2003, Torino, Giappichelli, 2004.
- M.A. BARTOLI, *La formazione del progetto di legge: processi e procedimenti preparlamentari*, Milano, Giuffrè, 1983.
- A. BENTLEY, *The process of government: A study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908, trad. it. *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1983.
- S. BERGER, *Organized Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Interests*, New York, Cambridge University Press, trad. it. *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Il Parlamento, Padova, Cedam, 2001.
- D. BIFULCO, *Ipotesi di lettura sul ruolo delle lobbies nell'approvazione della legislazione "antifumo"*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2006.
- C. BERGONZINI, *I lavori della commissione referente tra regolamenti e prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 4.
- P. BERRETTA, *I poteri di democrazia diretta*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, Giuffrè, 2005.
- E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti, I*, Milano, Giuffrè, 1998.
- E. BETTINELLI, *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in AA.VV., *Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994.
- E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa popolare*, in *Il Politico*, 1970.
- D. BEZZI, *Iniziativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990.

- F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000.
- P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma.
- P. BIRKINSHAW, *Transparency and access to documents*, in P. BIRKINSHAW, M. VARNEY (a cura di), *European Union Legal Order After Lisbon*, Wolters Kluwer Law & Business, Austin, 2010.
- L. BOBBIO, *Contributo dell'analisi dalle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *Iter Legis*, nov-dic 1999.
- N. BOBBIO, *Pluralismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- N. BOBBIO, *Il Buongoverno* (1982), in Id., *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999.
- N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.
- N. BOBBIO, *Stato, governo e società*, Torino, Einaudi, 1995.
- N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in AA.VV., *Rappresentanza e democrazia*, G. PASQUINO (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 1988, pp. 3-4
- N. BOBBIO, *La crisi della democrazia e la lezione dei classici*, in N. BOBBIO, G. PONTANA, S. VECA (a cura di), *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Roma, Editori riuniti, 1984.
- N. BOBBIO, *La teoria della forma di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, Giappichelli, 1976.
- N. BOBBIO, *Crisi di partecipazione? In che senso?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1970.
- G. BOGNETTI, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffrè, 1998.
- V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino.
- A. BRANCASI, *Differenze tra copertura finanziaria e analisi di fattibilità delle leggi*, in *Iter legis*, 1997.
- G. BUTTÀ, *Presentazione*, in A.F. BENTLEY (a cura di) *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1983.

- M. CALIGURI, *Le lobbies: queste sconosciute*, Cosenza, Rubbettino, 2001.
- M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- M. CALISE, *La terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- M. CAMMELLI, *Politica e apparati nella mediazione degli interessi: il ruolo dell'amministrazione*, Relazione al Seminario di San Martino, Torino, 20 aprile 2005, in www.grupposanmartino.it/Torino_S.htm.
- M. CAMMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2000, n. 3.
- P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 3.
- B. CARAVITA, *L'inchiesta parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.
- P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.
- P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nella riforma dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.
- P. CARETTI, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990.
- P. CARETTI, *La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta*, in P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1987.
- P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2010.
- F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: Parlamento e concertazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 50 (2000), n. 1.
- M. CARLI, *I nuovi statuti regionali: osservazioni in ordine sparso*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, EUM, 2007.
- F.P. CASAVOLA, *Partiti e sindacati nella società complessa*, in F.P. CASAVOLA, G. SALVATORI (a cura di), *La politica educata*, Roma, Ave, 1989.
- S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

- S. CASSESE, *Negoziazione e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità Indipendenti*, in A.A.V.V., *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1999.
- S. CASSESE, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995.
- F. CAZZOLA, *Gruppi di pressione e riduzione delle risorse*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffré, 1974.
- F. CAZZOLA, M. MORISI, R. MOTTA, *La rappresentanza degli interessi tra Governo e partiti*, in *Il ponte*, 40 (1984), n. 4-5.
- S. CECCANTI, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione nella programmazione dei lavori parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni*, Padova, Cedam, 2006 .
- S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004.
- S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 febbraio 2004.
- S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997 .
- S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004 .
- G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in *Diritto e società*, 2009, 1.
- G. CERRINA FERONI, *I controlli e le sanzioni nella disciplina delle campagne elettorali*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 5-Seminario 1994*, Torino, Giappichelli, 1995.

- A.A. CERVATI, *Artt. 70-72 – La formazione delle leggi*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 1, Zanichelli, 1985.
- J. CHEVALIER, *Vers un droit post-moderne?*, in G. CLAM, G. MARTIN (a cura di), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998.
- A. CHIARAMONTE, *Le elezioni regionali 2000 nella transizione italiana*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007.
- A. CHIERICI, *Le due verità sulla corruzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2011.
- A. CIAFFI, *Il Lobbying nell'Unione europea*, in G. PIZIO AMMASSARI, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, Editrice universitaria di Roma, 2004.
- G.F. CIAURRO, *Il ruolo del governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4 del 1996.
- G.F. CIAURRO, *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Nuovi Studi Politici*, 2, 1995.
- G.F. CIAURRO, *Le commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Studi in onore di Egidio Tosato*, III, Milano, Giuffrè, 1984.
- G.F. CIAURRO, *Parlamento e contropoteri*, in Id., *Gli istituti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 1973.
- G.F. CIAURRO, *Parlamento e contropoteri*, in *Nuovi studi politici*, 1 (1972), n. 3
- F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Torino, Aracne, 2005.
- F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.
- CNEL (a cura di), *Le regole del lobbying in democrazia*, atti del convegno Cnel, Roma, 1990, www.cnel.it.
- F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari e procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1988.

- F. COCOZZA, *Negoziazione dell'esecutivo e formazione delle leggi*, in M. CAMELLI (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984..
- G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005.
- G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Representation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.
- M. COTTA, *Conclusions*, in M. COTTA, H. BEST (a cura di) *Democratic representation in Europe: diversity, change and convergence*, Oxford University Press, 2007.
- M. COTTA, *Il Parlamento nella Prima Repubblica*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari, Laterza, 1995
- M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 1991.
- G. COTTURI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2005.
- P. COSTANZO, *Riformare i riformatori?*, in *Parlamento*, 1982, 1-2.
- V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969.
- V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, I, Padova, Cedam, 1957 (anche in Id., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985).
- S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004.
- A. D'ALOIA, *Considerazioni sull'attività informativa delle commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, Giuffrè, 2005.

- R. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 1998.
- R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici* (1990), Roma, Editori Riuniti, 2005.
- R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- R.A. DAHL, *Sulla democrazia* (1998), tr. it. a cura di C. PATERNÒ, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- R.A. DAHL, *Poliarchia: partecipazione e opposizione nei sistemi partitici* (1971), tr. it. a cura di A. SCIVOLETTO, Milano, Franco Angeli, 1997.
- R.A. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista* (1982), tr. it. A cura di DI L. CARACCILO DI SAN VITO, Est, Milano, Il Saggiatore, 1996.
- R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, il Mulino, 2000.
- R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale in Italia. Come migliorarla e perché*, Bologna, il Mulino, 2008.
- M.S. D'ALESSANDRO, *Analisi dei pareri della Prima Commissione di Camera e Senato sulle leggi del Parlamento approvate nel 2005*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus editori, 2008.
- A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002.
- A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature «Non ordinarie» nel sistema costituzionale della giurisdizione*, Napoli, Jovene, 1996.
- A. D'ALOIA, *Famiglia e nuove formazioni sociali. A proposito delle unioni omosessuali*, in *Riv. Giur. Molise e Sannio*, Napoli, Jovene, 1996.
- G. D'EUFEMIA, *Aspetti giuridici dei gruppi di pressione*, in *Nord e sud*, 4 (1957), n. 28 (marzo).
- C. DE CARO, F. COCCO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica di testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1998, 1.
- C. DE CESARO, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 1.

- F. DE FRANCESCO, *L'AIR nella riforma della regolazione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2000, 4.
- E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4 del 1996.
- E. DE MARCO, *Negoziazione legislativa e centri di influenza*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990 .
- E. DE MARCO, *La "negoziazione legislativa"*, Padova, Cedam, 1984.
- E. DE MARCO, *La "negoziazione legislativa": aspetti attuali*, in *Quaderni del pluralismo*, dicembre 1984, n. 3.
- G. DELLEDONNE, U. RONGA, *Regole elettorali e prerogative powers nelle più recenti dinamiche della forma di governo britannica*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2012; pubblicato anche in T.E. FROSINI, T. GROPPI, P. L. PETRILLO (a cura di), *Lezioni volterrane, IV, Oltre i partiti. Le nuove forme della rappresentanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.
- G. DELLEDONNE, L. GORI, M. MAZZARELLA, *L'attività consultiva del Parlamento: alcune note di metodo e tentativi pratici per l'analisi dei pareri parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus editori, 2008.
- M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 2004.
- V. DELLA SALA, *Parliaments and pressure groups in Italy*, in *Parliaments and pressure groups in Western Europe*, edited by Philp Norton, London, Portland, Kass, 1999.
- C. DE FIORES (a cura di.), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007.
- R. DICKMAN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 1.
- R. DICKMAN, S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo*, Milano, Giuffrè, 2008.

- V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2003.
- V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001.
- V. DI CIOLO, *Istituzionalizzare il lobbying parlamentare: assemblee e gruppi di pressione Parlamento*, 29 (1983), n. 9-10.
- V. DI CIOLO, *Riflessioni interlocutorie sul lobbying parlamentare*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968-1969, Vol. 2.
- V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2003 .
- G. DI COSIMO, *Prova d'appello per l'autonomia statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, EUM, 2007.
- A. DI GIOVINE e S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- V. DI PORTO, *L'analisi d'impatto nell'istruttoria legislativa*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa del governo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- A. DI VIRGILIO, *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- A. DI VIRGILIO, *Dal cambiamento dei partiti all'evoluzione del sistema partitico*, in L. MORLINO, M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, il Mulino, 2006.
- A. DI VIRGILIO, *La politica delle alleanze pre-elettorali: stabilizzazione senza coesione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004.
- A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, il Mulino, 2002.

- M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985.
- C. DONOLO, F. FICHERA, *Il governo debole*, Bari, Di Donato, 1981.
- F. DRAGO, *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005.
- M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin (ed. originale 1951), 1988.
- M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Paris, Impr. nationale, 1982.
- M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978.
- M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, Edizioni di comunità, 1951.
- D. EASTON, *A systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.
- S. EHRLICH, *Potere e gruppi di pressione*, Roma, Editori riuniti, 1974.
- S. EHRLICH, *Gruppi e capitalismo: un'analisi marxista*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- S. EHRLICH, *Władza i interesy*, Warszawa 1967 (tr. it. *Potere e gruppi di pressione*, Roma 1974).
- L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006.
- L. ELIA, *Relazione*, in *Il Ruolo delle assemblee rappresentative nell'esperienza recente degli Stati Uniti e dell'Italia*, Camera dei deputati, Roma, 2004
- L. ELIA, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001.
- L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1992.
- L. ELIA, *Governo (forme di)*, ad vocem, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970.
- L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Partiti e democrazia*, Roma, Cinque Lune, 1964.

- L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1961 (ora anche in Id., *Studi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005).
- L. ELIA, *Il Governo come Comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951
- L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/elia/lectio>.
- C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico* (1958), in Id., *Scritti giuridici scelti. II. Teoria generale dello Stato e diritto costituzionale prerепubblicano*, Napoli, Jovene, 1999.
- C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954.
- S. FABBRINI, *Addomesticare il principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, Marsilio, 2011.
- S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- S. FAGIOLO, *I gruppi di pressione in URSS*, Roma-Bari, Laterza 1977.
- P. FAVA, *Le tecniche di consultazione degli interessati nei procedimenti di regolazione delle Agencies statunitensi e gli standards minimi di consultation della Commissione europea*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2, 2007.
- P. FAVA, *Better regulation e consultazione degli interessati: regole fondamentali per evitare un contenzioso inutile*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 4, 2005.
- S. FEDELI, M.F. VIOLA, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, *Economia pubblica*, 30 (2000), n. 2.
- G. FERRARA, *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, in *Il Filangieri*, 2005.
- G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv.Dir.Cost.*, 1998.

- G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, Laterza, 2009.
- M. FERRARO, G.P. LEWIS, *Analisi dei pareri della Prima Commissione di Camera e Senato sulle leggi del Parlamento approvate nel 2004*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, Plus editori, 2008.
- F. FILOGRASSO, *La negoziazione sindacale: fattori e tecniche. La negoziazione sindacale tra la definizione della piattaforma e la stesura dell'accordo. Il negoziatore, il suo ruolo, la sua professionalità*, Milano, Angeli, 1984.
- S.E. FINER, *I sindacati e lo Stato liberal-democratico*, in G. URBANI (a cura di), *Sindacati e politica nella società post-industriale*, Bologna, Il Mulino, 1976.
- S.E. FINER, *Interest groups and the political process in Great Britain*, in H.W. EHRMANN (a cura di), *Interest groups on four continents*, Pittsburg, Pa., 1958.
- R. FINOCCHI, *I codici di condotta*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- L. FIORENTINO, *K. il lobbista: introduzione al principio di democrazia partecipativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007.
- D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecno-crazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, Roma, 1994.
- D. FISICHELLA, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- D. FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. MODUGNO (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa*, Vol. 2, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000.
- M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1997
- R. A. FREIBERG, *Quadro storico e legislativo del lobbismo negli USA*, in *Industria e sindacato*, 1990, XXXII, 11.

- T.E. FROSINI, *Sulla disciplina giuridica dei partiti politici*, in T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, III edizione, 2008.
- T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2008.
- T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto e Storia*, <http://www.dirittoestoria.it/>, n. 2/2003, par. 2.
- T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- T.E. FROSINI, *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- C. FUSARO, *Il processo federale in Italia: opportunità e rischi. Cosa apprendere, cosa evitare*, in *Forum of Federations*, Roma, 2010.
- C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 1999.
- C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997.
- C. FUSARO, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1967.
- S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957.
- S. GAMBINO, *Forma di governo e rappresentanza politica fra Costituzione materiale e prospettive de jure condendo. Riflessioni introduttive*, in Id. (a

- cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007.
- S. GAMBINO, *La riforma elettorale e le incerte prospettive del dibattito in corso*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2007.
- S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, n. 15/2004.
- S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, Liguori, 1981.
- G. GANGEMI, *Rappresentanza e partecipazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale* in M. BERTOLISSI, G. DUSO. A. SCALONE (a cura di), *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008.
- O. GARCEAU, *The political life of the American Medical Association*, Cambridge, Mass., 1941.
- G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, Cedam, 1996.
- F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 4 (1993).
- G. GHEZZI, *Rappresentanza sociale e rappresentanza politica*, in *Parlamento e funzione legislativa: giornata di studi in memoria di Flavio Colonna*, 2003.
- E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it, <http://www.issirfa.cnr.it/4693,908.html>, par. 3.
- L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in www.forumcostituzionale.it, 2006 .
- L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- C. GIANNONE, *Gruppi di interesse, finanza pubblica e istituzioni*, Napoli, Esi, 2004.
- A. GIRONE, *Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156*, 6 luglio 2010.
- G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, agg. Tomo II, Torino, Utet, 2008.
- G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

- G. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, Nis, 1995.
- A. GRECO, *Un quarto delle imprese mondiali coinvolto in episodi di Corruzione*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2008.
- N. GRECO (a cura di), *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, Roma, SSPA edizioni, 2003.
- N. GRECO, *Potere, ideologia e partiti negli Stati Uniti d'America*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 8-9, 1970.
- J.D. GREENSTONE, *Group theories*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (a cura di), *Handbook of political science*, vol. II, *Micropolitical theory*, Reading, Mass., 1975.
- G. GUARINO, "Classi" e "gruppi" nel pensiero di M.S. Giannini e nella realtà contemporanea, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, Giuffrè, 1988.
- N. GUERZONI, *Il ruolo del Parlamento nella concertazione fra Governo e parti sociali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati* Roma, Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2001. - Vol. 1 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari).
- G. GUZZETTA, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale nella democrazia maggioritaria*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.
- G. GUZZETTA, *Italia. Ultima chiamata*, Rizzoli, 2008.
- G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'Opposizione*, in S. VASSALLO, S. CECCANTI (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 agosto 2003.
- G. GUZZETTA, *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 settembre 2003.

- F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Seminario 1993 - Quaderno n. 4*, Milano, Giuffrè, 1994.
- M.M. HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative*, Paris, Dalloz, 2006.
- P.E. HERRING, *Group representation before Congress*, Baltimore, Md., 1929.
- S. HUNTINGTON, *Political order in Changing Societies*, New Haven-London, Yale University Press, 1968, trad. it. *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Franco Angeli, 1975, da ultimo, *Ordine politico e cambiamento sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.
- F. IACONETTI, *Il marketing della politica : funzione, strategia e comunicazione dei partiti*, Milano, Guerini e associati, 2006.
- D. R. JOHNSON, D. POST, *Law and Borders: The Rise of Law in Cyberspace*, in *Stanford Law Revue*, XLVIII, 1996.
- H. KELSEN, *La democrazia (1929)*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in "Nomos" n. 1, 2004 .
- F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004.
- F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1989.
- J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Edizioni Comunità, 1967.
- J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1967.
- J. LA PALOMBARA, *Interest groups in Italian politics*, Princeton, N. J., 1964 (tr. it. *Clientela e parentela: studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Edizione de Comunità 1967.
- A. LA SPINA, S. CAVOTORTO (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino Soveria Mannelli, 2001.

- A. LA SPINA, *L'analisi di impatto della regolazione: i caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4, 2000.
- A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2004 .
- C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1956.
- G. LEHMBRUCH, *Introduction: neocorporatism in comparative perspective*, in G. LEHMBRUCH E P.C. SCHMITTER (a cura di), *Patterns of corporatist policy-making*, London 1982 (tr. it. *Introduzione: il neocorporativismo in una prospettiva comparativa*, in G. LEHMBRUCH, P.C. SCHMITTER (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, il Mulino, 1984).
- B. LEONI, *Note sull'iniziativa delle leggi*, Giur. Cost., 1963.
- J. LINZ, *Totalitarian and authoritarian regimes*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (a cura di), *Handbook of political science*, vol. III, Macropolitical theory, Reading, Mass., 1975.
- N. LIPARI, *La formazione negoziale del diritto*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. 1.
- V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 novembre 2008.
- V. LIPPOLIS, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in *Rassegna parlamentare* n. 4, 2003.
- V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Cosenza, Rubbettino, 2007 .
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- A. LIJPHART, *Democrazie in transizione*, Roma, Luiss edizioni, 2002.
- A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven-London, Yale University Press, trad. it. Bologna, il Mulino, 1984.
- G. LOEWENBERG, S. C. PATTERSON, M. E. JEWELL, *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, MA Harvard University Press, 1986.

- T. J. LOWI, *I gruppi e lo Stato: un aggiornamento sull'esperienza americana*, in *Teoria politica*, 1991, VII, 1.
- M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. Dir., Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010.
- M. LUCIANI, *Diritto di sciopero, forma di stato e forma di governo*, in T. E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010.
- M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione democratica*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008.
- M. LUCIANI, *Art.75 – Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2005.
- M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, Convegno di studi "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", Padova 19-21 giugno 2003, Padova, Cedam, 2004.
- M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.
- M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.
- M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori riuniti, 1991.
- N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006.
- N. LUPO, *Un profilo problematico (tra i tanti) delle nuove leggi elettorali: i candidati illustri sconosciuti*, in *Queste istituzioni*, 138-139, 2006.
- N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma purtroppo non ci riesce: a proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)* in *Rassegna parlamentare*, 1, 2006.
- N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6, 2002.

- N. LUPO, *La nuova direttiva sull'Air: passi avanti o passi indietro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2002.
- N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001.
- N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000.
- N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2000.
- N. LUPO, *Il "patto sociale" in Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 1999.
- N. LUPO, *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, in *Gazzetta giuridica*, 20, 1997.
- G. MACRÌ, *Europa e rappresentanza degli interessi religiosi*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006.
- G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso : il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004.
- S. MAFFETTONE, *Forme di governo e diritti umani*, in AA.VV., *Filosofia e politica dei diritti umani nel terzo millennio*, Atti del V Congresso dei filosofi politici italiani, Milano, Giuffrè, 2003 .
- C. MAHONEY, *Lobbying success in United States and the European Union*, in *Journal of Public Policy*, 1, 2007.
- G. MAJONE, *Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, in *European Union Politics*, 2, 2001.
- S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000.
- S. MANGIAMELI, *Gli interessi organizzati tra fenomenologia sociale e costituzionale – Introduzione a J.H. KAISER , La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, Giuffrè 1993.

- G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, convegno SISP, sezione relativa agli Aspetti disfunzionali del sistema politico italiano: mafia, corruzione, clientelismo, Pavia, 2008.
- A. MANZELLA, *Intervento*, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento e le sue prospettive nelle moderne democrazie europee*, Roma, 2010.
- A. MANZELLA, *I governatori dopo il referendum*, in *La Repubblica*, 6 luglio 2006.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2003.
- A. MANZELLA, *Introduzione a Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, Giuffrè, 2002.
- A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000 - Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001.
- A. MANZELLA, *Cariche sindacali e mandato parlamentare: una incompatibilità unilaterale*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, Cedam, 1992.
- A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, 2, Milano, Giuffrè, 1969.
- G.P. MANZELLA, *Brevi cenni sulla regulatory negotiation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994.
- M. MARAFFI, *Il modello corporativo e la teoria dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, novembre-dicembre 1983.
- M. MARAFFI, *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Milano, Lampi di stampa, 1967.
- R. MARESCA, *Parlamento e società reticolare*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica – Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari, n. 11, II, Roma, 2001.
- G. MAROTTA, *L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. IV, Roma, 1992.

- P. MARSOCCI, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, S. MERLINI (a cura di), 2004.
- T. MARTINES, *La posizione e il ruolo del Parlamento nel sistema politicocostituzionale*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005.
- T. MARTINES, *Parlamento e burocrazia*, in Id., *Opere*, III, Milano, Giuffrè, 2000.
- T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e ai sistemi delle autonomie*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, Giuffrè, 1979.
- T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 43-44, 1979.
- O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda: vicende della negoziazione con le PP. AA.*, Pisa, Plus, 2011.
- B.G. MATTARELLA, *L'analisi di impatto della regolazione e la motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Astrid-Rassegna*, 123, 18, 2010, in www.astrid-online.it.
- B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- B.G. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico normativa e motivazione degli atti giuridici*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico normativa del governo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli Uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, Varese, Nomos, 1993.
- A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, in Id., *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Napoli, Jovene, 2005.
- L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010.

- G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, II edizione, Roma 2009.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981.
- M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1999
- M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1960.
- L. MENGONI, *Lo sciopero*, in *L'organizzazione professionale*, Atti della XXIV Settimana sociale dei cattolici italiani, Roma, 1951.
- S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), 2004 .
- S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990 .
- F. MERUSI, *Dallo Stato monoclasse allo Stato degli interessi aggregati*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Quaderni della Rassegna parlamentare – ISLE, Milano, Giuffrè, 2000.
- C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001.
- A. MIGLIONE, *La democrazia come diffusione del potere*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, 1, 2010.
- L.W. MILBRATH, *Lobbying*, in *International encyclopedia of the social sciences*, vol. IX, London-New York, 1968.
- W.C. MITCHELL, MC. MUNGER, *Economic models of interest groups: an introductory survey*, in *American journal of political science*, 1991, XXXV, 2.
- W.C. MITCHELL, *Interest groups: economic perspectives and contributions*, in *Journal of theoretical politics*, 1990, II, 1.
- F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1969.

- T. M. MOE, *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interests Groups*, Chicago, University of Chicago Press, 1981
- G. MOR, *La petizione al Parlamento italiano alla luce dell'articolo 50 della Costituzione*, in *Studi parmensi*, XXXV, Milano, 1984.
- I. MORESCHINI, *Lobby: le regole negli Stati Uniti e in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2, 1995.
- R. MORETTI, *Attività di informazione, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005.
- R. MORETTI, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*, *Il foro italiano*, vol. CVIII, 1985.
- E. MORFUNI, *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2002.
- M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Cosenza, Rubbettino, 1992.
- M. MORISI, *Il Parlamento tra partiti e interessi*, in L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- M. MORISI, *Il Parlamento e le sue risorse tra partiti, interessi e politiche pubbliche*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1 – Seminario 1990*, Milano, Giuffrè, 1991.
- M. MORISI, *Il Parlamento come risorsa: la CGIL alla Camera dei Deputati (1948-1968)* in *Rivista italiana di scienza politica*, 14 (1984), n. 1.
- M. MORISI, *Il sindacato come "soggetto politico". Annotazioni su un caso empirico: la CGIL in Parlamento*, in *Il sistema politico italiano tra crisi e innovazione*, Milano, Angeli, 1984.
- M. MORISI, *Il sindacato come "soggetto politico": annotazioni su un caso empirico*, in AA.VV., *Il sistema politico italiano tra crisi e innovazione*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- M. MORISI, *Il sindacato in Parlamento: l'iniziativa legislativa della CISL*, Milano, Giuffrè, 1981.

- M. MORISI, C. VACANTE, *Organizzazioni sindacali e istituzionali: l'esperienza "parlamentare" della CGIL e della CISL*, in *Laboratorio politico*, 1 (1981), n. 4.
- L. MORLINO, *La relazione tra gruppi e partiti. Conclusioni*, in Id. (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- A. MORO, *Atti Assemblea Costituente*, 16 ottobre 1947, III.
- A. MORRONE, *Governo, opposizione e democrazia maggioritaria*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998.
- G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Milano, Giuffrè, 2008.
- G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Maggioli, 1999.
- F.T. MUZI, *Influenzare il processo decisionale pubblico: testimonianze di un lobbista*, in *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana, atti del convegno nazionale, Roma, Accademia dei Lincei, 20-22 marzo 1985 / a cura di Giorgio Piva*, Padova, Cedam, 1986.
- P. NACCI GIOVOLI, *Il Cnel secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002.
- B. NASCIMBENE, *Lobbying, processo decisionale comunitario e diritto nazionale*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2, 2000.
- A. NATALINI, F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2009.
- I. NESS, *Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, 2000.
- I. NICOTRA, *Bipartitismo "di fatto", forma-partito, legge elettorale e riforme costituzionali: verso una nuova fase del sistema politico italiano*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Milano, Giuffrè, 2008.
- P. NIZZA, *Il lobbying*, in *Rassegna parlamentare*, 1-2, 1989.
- D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.

- F. NUZZO, *Finanziamento privato dei partiti politici e l'art. 4, comma 3, legge 18 novembre 1981, n. 659*, in *Giustizia penale*, II, 1994.
- P.H. ODEGARD, *Pressure politics: the story of the Anti-saloon league*, New York, 1928.
- M. OLSON, *La logica dell'azione collettiva : i beni pubblici la teoria dei gruppi*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2002.
- M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 1999.
- M. OLIVETTI, L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009
- L. ORNAGHI, *Gruppi di pressione*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999.
- L. ORNAGHI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il concetto di interesse*, Milano, Giuffrè, 1974.
- L. ORNAGHI, S. COTELESSA, *Interesse*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- R. ORRU', *Petizione (diritto di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, Utet, 1996.
- D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, MA, Addison-Wesley, 1992.
- M. OSTROGORSKIJ, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 voll., Paris, 1903, tr. it.: *La democrazia e i partiti politici*, Milano, 1991.
- A. PAJNO, *L'esercizio di attività in forme contenziose*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei Servizi del Bilancio della Camera e del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1998.
- S. PANEBIANCO, *Il Lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000.

- A. PANEBIANCO, *Riforme contro i partiti? Un commento*, in “Rivista italiana di scienza politica”, 1991, n.3.
- S.P. PANUNZIO, *Costituzione materiale e riforme costituzionali*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, Quaderni della Rassegna Parlamentare – ISLE, Milano, Giuffrè, 2001.
- S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1992.
- S.P. PANUNZIO, “*Rigenerare*” *il nesso partiti-istituzioni governanti-società*, in *Parlamento*, 1-2, 1982.
- S.P. PANUNZIO, *Lo sciopero politico fra Costituzione e Corte costituzionale*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977.
- S.P. PANUNZIO, *Sulla partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, in *Diritto e società* 2 (1974), n. 1.
- S.P. PANUNZIO, *Sulla partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, in *Diritto e società*, 1, 1974.
- G. PANZIRONI, *I profili economici dell’AIR*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.
- C. PAPPAGALLO, *Semplificare la semplificazione: il livello statale*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- C. PAPPAGALLO, *Origini, Ragioni, evoluzione della progettazione normativa: la qualità della formazione come problema istituzionale*, in *Iter legis*, 2003.
- C. PAPPAGALLO, *Le “avventure” del Parlamento nel modello neo-corporativo*, in *Diritto e società*, 1986, n. 4.
- G. PASQUINO, *I partiti e la formazione della classe dirigente parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009 .

- G. PASQUINO, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Riv.It.Scién.Pol.*, 2007.
- G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 2004 (2° ed.).
- G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario della Politica*, Torino, Utet, 2004.
- G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- G. PASQUINO, *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in *Il Parlamento a cura di Luciano Violante*, Torino, Einaudi, 2001.
- G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1992.
- G. PASQUINO, *Commento all'art. 49 Cost.*, in G. PINELLI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1992.
- G. PASQUINO, *Introduzione*, in P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1989.
- G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in *Stato e mercato*, 1987, n. 21.
- G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- P. PASQUINO, *Il concetto di rappresentanza e i fondamenti del diritto pubblico della Rivoluzione: J. E. Sieyès*, in F. FURET, *L'eredità della Rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1989.
- F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, Cedam, 2012.
- F. PASTORE, *Il referendum negli statuti regionali ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008.
- F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 26.01.2009.

- A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a argine della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.
- A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007.
- A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle dirigenze pubbliche nelle decisioni della politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006.
- F. PATRONI GRIFFI, *La fabbrica delle leggi e la qualità della formazione in Italia*, *Dir. Amm.*, 2000.
- F. PATRONI GRIFFI, *Il raccordo tra Parlamento e Governo per una migliore regolazione*, *Giorn. Dir. amm.*, 1/2000, Milano.
- L. PEGORARO, *La parabola delle hearings regionali: dalla partecipazione al lobbying*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Maggioli, 1985.
- G. PERA, *La presenza sindacale nella formazione della legge e la legge "contrattata"*, in *Città e Regione*, 5, 1982.
- F. PERFETTI, *Circolazione delle élites nel sistema politico*, in *Parlamento*, 1-2, 1982.
- E. PERNA, *Il Parlamento e il pluralismo politico-sociale*, *Critica marxista*, 13 (1975), n. 6.
- R. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi di impatto della regolamentazione*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1, 2003.
- R. PERNA, *L'analisi costi-benefici della regolazione delle attività economiche: profili metodologici ed istituzionali*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica – Organi, procedure, apparati*, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari, n. 11, I, Roma, 2001.
- G. PERONE, *Partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Padova, Cedam, 1972.
- G. PERONE, *Sindacato e Parlamento, Il diritto del lavoro*, 44 (1970), n. 1, pt. 1.

- G. PERONE, Osservazioni in tema di sindacato e Parlamento, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, Vol. 3.
- L. PETRONE, *Lobbisti di tutta Europa unitevi*, in *Ideazione*, 13 (2006), n. 5.
- P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.
- P.L. PETRILLO, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2010.
- P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e regole giuridiche: cronache marziane (e toscane)*, in *Queste istituzioni*, 144, 2007.
- P.L. PETRILLO, *Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti per il caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2006.
- P.L. PETRILLO, N. DI PAOLO, *Gruppi di pressione e ambiente. Ovvero come i gruppi di pressione incidono sulle decisioni in materia di ambiente nell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, in corso di pubblicazione.
- M. PICCHI, *Modelli di governance regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- A. PICCININI, F. PERONACI, *La lobby agricola*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- D. PICCIONE, *I molti paradossi dei maxi-emendamenti e le (poche) soluzioni possibili agli effetti perversi da questi generati*, N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.
- G. PICCIRILLI, *Numeri e tendenze dell'attività emendativa presso la Camera dei deputati nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.
- D. PILITTU, *La partecipazione civica alla creazione del valore pubblico*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- A. PIN, *Le lobbies della coscienza. Le ragioni e gli obiettivi politici delle formazioni religiose*, in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE (a cura di),

- Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008.
- C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 1, 2000.
- C. PINELLI, *Disciplina dei controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam 1984.
- F. PISELLI (a cura di), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, Donzelli, 1995.
- G. PITRUZZELLA, *Responsabilità e potere politico*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, 1.I Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza degli interessi*, in S. BERGER (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- P. POMBENI, *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici, II*, Roma, Armando editore, 1977.
- A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, 1997.
- A. PREDIERI, *Parlamento 75*, in Id. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni Comunità, 1975.
- A. PREDIERI, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, 1975.
- A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, I, Firenze, 1950.
- S. PRIMAVERA, *Lobbying.net. Connessioni di potere*, Acireale-Roma, Bonanno, 2009.
- L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Torino, Giappichelli, 2002.
- D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.

- M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in Id. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Editoriale Scientifica, 2009.
- M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in www.federalismi.it, n. 24/2008.
- M. RAVERAIRA, *I privati nuovi attori di regole pubbliche migliori*, in Id. (a cura di), *“Buone regole” e democrazia*, Cosenza, Rubbettino, 2007.
- M. RAVERAIRA, *“Buone” regole e democrazia*, Cosenza, Rubbettino, 2007.
- G. REBUFFA, *Il Re e il Parlamento: lo Statuto albertino nell’Italia liberale*, introduzione a *Statuto albertino (1848)*, Liberilibri, 2008.
- G. REBUFFA, *Antichi vizi e nuovi interessi del corporativismo*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.
- G. RENNA, *L’inchiesta parlamentare in Italia*, R. DICKMANN (a cura di), *L’inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009.
- G.U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, 3. Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- G.U. RESCIGNO, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.
- G.U. RESCIGNO, *Nuovi e vecchi partiti e articolo 49 della Costituzione*, in Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994.
- G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica.*, XXX, Roma, 1993.
- G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e di governo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989.

- G. U. RESCIGNO, *Le tecniche della progettazione legislativa: l'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985.
- G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partito-stato-cittadino*, in *scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977.
- P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966.
- P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009.
- P. RIDOLA, *Pluralismo e mutamenti della forma partito*, Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994.
- P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1993.
- P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- P. RIDOLA, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987.
- P. RIDOLA, *Partiti politici*, in AA. VA., *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1982, Vol. XXXII.
- F. RIGANO, *La partecipazione dei privati all'attività amministrativa*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- S. RISTUCCIA, *Amministrare e governare. Governo, parlamento, amministrazione nella crisi del sistema politico*, Officina, 1980.
- S. RISTUCCIA, *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1979.
- G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006.

- G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003.
- G. RIZZA, *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, Giuffrè, 1982.
- G. RIZZONI, *I procedimenti legislativi complessi: come cambia la domanda di documentazione*, in *Iter Legis*, novembre-dicembre, 1999.
- G. ROLLA, *Riforme dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2000.
- S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi (1910)*, in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969.
- U. RONGA, *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in F. PASTORE (a cura di), Prefazione di S. STAIANO, *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Jovene, Napoli, 2012, p. 68. Pubblicato anche in www.federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n. 15/2012.
- U. RONGA, *Labirinto-referendum e coscienza pubblica*, in *Segno*, 6 giugno 2011.
- U. RONGA, *Le principali tendenze della delega legislativa nelle più recente esperienza. Contributo all'analisi della XIV, XV e XVI legislatura*, C. DE CESARE (a cura di), Roma, Aracne, 2011.
- R. ROSE, *Understanding Big Government*, London Sage publications, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1984.
- M. ROSOLEN, *Sindacato e Parlamento : "ingerenze istituzionali?"* in *Rassegna sindacale*, 25 (1979), n. 12.
- C. ROSSANO, *L'impasse dei maxi-emendamenti*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.
- C. ROSSANO, *Partiti*, in *Enc. Treccani*, XXII, Roma, 1990.
- E. ROSSI, *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- E. ROSSI, *Partiti politici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 2006.

- E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989
- M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010.
- M. RUBECHI, *La sessione di bilancio in parlamento: governo in fuga*, in A. BARBERA, G.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bonomia University Press, 2008.
- R. RUFFILLI, *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- R. RUFFILLI, *Cultura politica e partiti nell'età Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale*, in *Giur. It.*, 2000.
- M. RUSCIANO, *Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere : atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2006.
- A. RUSSO, *La legge 270 del 2005 e la sua interazione col sistema dei partiti e coi loro assetti organizzativi*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Milano, Giuffrè, 2008.
- A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Milano, Giuffrè, 1984.
- M. RUTA, *Lobbying and (de)centralization*, in *Public Choice*, 1-2, 2010.
- A. SAIITA, Art. 98, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006.
- A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004.
- G.M. SALERNO, *Preoccupazioni e sollecitazioni del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2009.
- G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del*

- bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Quaderno 2007 de Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2008.
- G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, X, agg., Roma, 1998.
- G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992.
- G.M. SALERNO, *The Regulation of Interest Groups*, in L. VIGORITA (a cura di), *Il procedimento legislativo e la disciplina del conflitto di interessi in Usa*, Luiss Guido Carli – Ceradi, Serie materiali e documentazione, 19, Roma, 1996.
- G.M. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia. Origine ed analisi di una riforma*, Padova, Cedam, 1983.
- R. H. SALISBURY, *Interest Groups*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (a cura di), *Handbook of Political Science*, Reading MA Addison-Wesley, vol. 4, 1975.
- A.M. SANDULLI, *Società pluralista e rinnovamento dello Stato*, in *Iustitia*, 1, 1968.
- G. SANTANIELLO, *Il ruolo e le prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2010.
- A. SANTINI, *Il Parlamento europeo e le lobbies*, in *Studium Iuris*, 1, 2002.
- T. SANTARELLI, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, Macerata, EUM, 2009.
- G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, 1993.
- G. SARTORI, *Sistemi elettorali*, in *Elementi di Teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1990 .
- G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1976.
- G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in S. SOMOGYO, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, 1963.
- G. SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse? (Una discussione sul neoplularismo)*, in Bologna, Il Mulino, 87, 1959, VIII, 87.
- S. SASSEN, *Fuori controllo*, Milano, Il Saggiatore, 1998.

- A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982.
- G. SAVINI, *Il nuovo ruolo degli uffici legislativi: note preliminari*, in *Rassegna parlamentare*, 2005.
- G. SAVINI, *Tra uffici, referenti ed esperti*, in N. GRECO (a cura di), *Introduzione alla Analisi di impatto della regolamentazione*, Roma, SSPA Edizioni, 2003.
- G. SAVINI, *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 136-137, 2002.
- G. SAVINI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del consiglio del 21 settembre 2001*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2000.
- SCARCIGLIA, *Mandato imperativo e "transfughismo": prospettive nell'ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 1999.
- G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 2006.
- G. SCACCIA, *Motivi della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale*, in *Iter legis*, settembre-dicembre 1998.
- A. SCALONE, *Democrazia rappresentativa, partiti, organizzazione d'interesse*, in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Milano, Polimetrica, 2008.
- A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- R. SCARCIGLIA, *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, Milano, Giuffrè, 1999.
- E. E. SCHATTSCHNEIDER, *Interesse generale e sistema di pressione*, in D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972.
- E.E. SCHATTSCHNEIDER, *Politics, pressure, and the tariff: a study of free private enterprise in pressure politics*, New York, 1935.

- C. SCHMITT, *La condizione etico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1926), tr. it. a cura di G. STELLA, Torino, Giappichelli, 2004.
- C. SCHMITT, *Il concetto di politico* (1927), in G. MIGLIO, P. SCHIERA (a cura di), *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Noccioli, 2001.
- F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici" a livello europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2008.
- R. SCODRO, *Parlamento e sindacato*, *Montecitorio* 2 (1948), n. 10.
- P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- P. SCOPPOLA, *Partiti politici*, in *Dizionario delle idee politiche*, Roma, Ave, 1993
- M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.V.V. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001.
- G. SERGES, *Crisi del bicameralismo e rappresentanza degli interessi regionali. Qualche spunto sulla riforma del Senato*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008.
- G. SERGES, *Principi in tema di amministrazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2008.
- G. SERGES, *Riassetto normativo e delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005.
- P. SEVERINO, *Finanziamento della politica e corruzione: profili penalistici*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- M. SHAW, *Members of Parliament*, in M. RUSH (a cura di), *Parliament and Pressure Groups*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1957.

- S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2002.
- S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.
- D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Diritto pubblico*, 2, 2009.
- D. SICLARI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Foro italiano*, 2, 2002.
- G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità (1996)*, in Id., *Lo Stato principe*, Torino, Giappichelli, 2005.
- G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005.
- G. SILVESTRI, *Su alcune tendenze recenti alla personalizzazione della rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, 3, 1988.
- A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione. Un'introduzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009.
- A. SIMONCINI, *L'apparato conoscitivo del Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1987.
- G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico: parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione: etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- G. SIRIANNI, *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, Esi, 2008.
- H. G. SKILLING, F. GRIFFITHS (a cura di), *Interest groups in Soviet politics*, Princeton, N. J., 1971.
- G.S. SPINETTI, "Gruppi di pressione" e interessi privati nella pubblica amministrazione : inchiesta sui rapporti tra potere politico e burocrazia. Parte 2., 1945-1965, Roma, Solidarismo, 1966.

- A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 67, 1985.
- S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, n. 3/2012.
- S. STAIANO, *Sanità e partiti politici: breve fulgore del sistema delle spoglie "formalizzato"*, in AA. VV., *Verso il decentramento delle politiche di welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, a cura di Violini L., Milano, Giuffrè, 2011 (pubblicato anche in www.federalismi.it, n. 8/2011).
- S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in www.federalismi.it, n. 5/2011.
- S. STAIANO, *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna. Editoriale*, in www.federalismi.it, n. 10/2011.
- S. STAIANO, *I servizi pubblici locali nel decreto-legge n. 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in www.federalismi.it, n. 16/2011.
- S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema. Editoriale*, in www.federalismi.it, n. 2/2010.
- S. STAIANO, *Notazioni introduttive* al volume *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, M. SCUDIERO (a cura di), Napoli, Jovene, 2009.
- S. STAIANO, *Introduzione* al volume *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. Studi di diritto comparato*, R. DICKMANN e S. STAIANO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2009.
- S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, n. 2/2007.
- S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in AA. VV., *Sussidiarietà e diritti*, V. BALDINI (a cura di), Napoli, Satura, 2007.
- S. STAIANO, *Vicende e tecniche della normazione costituzionale*, in AA. VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*,

- Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006, Torino, Giappichelli, 2007.
- S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica*, Jovene, Napoli, 2006.
- S. STAIANO, *Crisi della legge e legislazione periodica*, Napoli, Jovene, 2003.
- S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2001.
- S. STAIANO, *Rafforzamento dell'esecutivo locale e strumenti compensativi degli strumenti della partecipazione*, in *Regione e governo locale*, 1995.
- S. STAIANO, *Regioni e riforme istituzionali*, in AA. VV., *Secondo rapporto sulle regioni*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990.
- S. STAIANO, F. PINTO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, Giappichelli, 1998.
- P. STANCATI, *Petizione (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.* XXXIII, Milano, 1983
- A. STERPA, "Negoziare le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della corte costituzionale, in www.federalismi.it, n. 13/2011.
- G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2004.
- A. TARTAGLIA, *Analisi tecnico normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, Giappichelli, 2001.
- G. TELESE, *L'organizzazione della forma di governo nelle Province*, in *Amministrare*, 1-2, 2002.
- M. TEMISTOCLE, *Parlamento e burocrazia*, *Burocrazia*, 1954, n. 10.

- C.S. THOMAS, R.J. HREBENAR, *Nationalization of Interest Groups and Lobbying in the States*, in A.J. CIGLER, B. A. LOOMIS (a cura di), *Interest Group Politics*, Congressional Quarterly Press, 1991.
- M. TIRABOSCHI, *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro*, in I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali*.
- P. TIROCCHI, *La progettazione legislativa del governo in cammino: dall'AIR all'AIP e oltre...*, in *Nuovi studi politici*, 2004.
- V. TONDI DELLA MURA, *Verso la "terza repubblica"? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, 4, Napoli, Jovene, 2008.
- P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, Napoli, Esi, 2007.
- V. TOSI, MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.
- S. TOZZI, *Pressioni e veicoli: storia di due leggi. Il codice della strada e l'assicurazione obbligatori*, Milano, Giuffrè, 1975, xii, 302 - *Parlamento e concertazione*, atti dell'incontro di studio, Roma, 18 febbraio 1999, CNEL.
- S. TOZZI, *Gruppi di interesse e processo legislativo: le modifiche al codice della strada del 27 ottobre 1958*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 9 (1968), n. 4.
- P. TRUPIA, *Negoziato legislativo e centri di influenza*, in AA.VV. *Corso di studi superiore 1988-1989*, M. D'A (a cura di), Padova, Cedam, 1990.
- P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, prefazione di G. PASQUINO, Milano, Il Sole 24 ore libri, 1989 .
- P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Milano, 1989.
- P. TRUPIA, *Negoziato legislativo e centri di influenza*, in *Corso di studi superiori legislativi, Summa Angelo, Parlamento, partiti, lobbies: rappresentare una società complessa*, *Parlamento*, 35 (1989), n. 10-11.
- P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, Milano, Il Sole 24 ore, 1989.
- P. TRUPIA, *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse*, in *Rassegna parlamentare*, 29 (1987), n. 3-4.

- D. TRUMAN, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, 1951.
- E. TUCCARI, *Appunti per una teoria sulla formazione negoziale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1986 Vais Marco, Il sindacato e la progettazione, *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 10 (1977), n. 38.
- C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo e Unione Europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008.
- G. URBANI, *Come migliorare gli attuali meccanismi (e rendimenti) di governo*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, agosto 1984.
- N. URBINATI, *Lo scettro senza il Re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009.
- A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino 2010.
- A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 11-12 marzo 2010, in www.astrid-online.it.
- A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009.
- A. VANNUCCI, *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, ricerca di rendite e corruzione*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2008.
- S. VASSALLO, *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in G. CAPANO e M. GIULIANI (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- A. VATTA, *Lo sviluppo della società civile*, in L. MATTINA (a cura di), *La sfida dell'allargamento*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giuffrè, 2001.
- L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Milano, Giappichelli, 1994.
- S. VERBA, N.H. NIE, J. KIM, *Partecipazione e uguaglianza politica*, Bologna, Il Mulino, 1987.

- R. VIOLI, *Sindacato e Parlamento*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni, atti del convegno, Roma, 17-18 ottobre 2002*, U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), Roma, Carocci, 2004, Vol. 2.
- V. VISCO, *Alcune osservazioni sulla formazione delle decisioni legislative in materia di politica fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 50 (1991), pt. 1.
- E. VITELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2001.
- C. VOLPE, *Il "codice delle regole"*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.
- M. VOLPI, *Democrazia Costituzione Equilibrio tra poteri*, Torino, Giappichelli, 2005.
- M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 settembre 2003.
- M. VOLPI, *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 settembre 2003.
- M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001 – Il Governo*, Padova, Cedam, 2001.
- M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionali*, Maggioli, 1997.
- M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997.
- K. VON BEYME, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969.
- D. WATTS, *Pressure Groups*, Edimburgo, Edinburg University Press, 2007.
- M. WEBER, *Parlamento e governo (1918)*, tr. it. a cura di F. FUSILLO, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- B.C. WOLPE, *Lobbying Congress. How the system works*, Washington, Congressional Quarterly, 1990.

- G. ZAGREBELSKY, *Verso una iperdemocrazia plebiscitaria?*, in G. NEPPI MODENA (a cura di) *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi, 1996.
- G. ZAGREBELSKY, *Il "crucifige" e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.
- G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994.
- P. ZANETTO, A. CATTANEO, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, Etas, 2007.
- P. ZANNONI, *Strutture e funzioni dei sindacati*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1973, III, 1.
- F. ZANNOTTI, *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale: l'autodeterminazione delle retribuzioni*, Padova, Cedam, 1989.
- C. ZUCCHELLI, *L'esperienza dell'AIR* in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.
- C. ZUCCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Associazione studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 del 2003, Torino, Giappichelli, 2004.
- C. ZUCCHELLI, *L'esperienza della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Parlamenti regionali*, 2004, n. 12.
- C. ZUCCHELLI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, 2004.
- C. ZUCCHELLI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter Legis*, 2-3, 2004.
- C. ZUCCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, 2002.
- F. ZUCCHINI, *L'attività legislativa del Parlamento italiano: consociativismo o polarizzazione?*, in *Rivista trimestrale di scienza politica*, 3, 1997.
- P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 2004.

P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2003.