

14 DICEMBRE 2018

Le “lobby dei federalismi”: brevi
considerazioni sulla organizzazione e
sulla attività territoriale dei gruppi di
pressione nel multilevel system of
government

di Roberto Di Maria

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Enna “Kore”

Le “lobby dei federalismi”: brevi considerazioni sulla organizzazione e sulla attività territoriale dei gruppi di pressione nel multilevel system of government

di Roberto Di Maria

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Enna “Kore”

Sommario: 1. Introduzione: crisi della rappresentanza politica e contestuale consolidamento delle *lobby*. 2. “Territorialità” delle *lobby* e decentramento politico-istituzionale: due questioni aperte. 2.1. (segue) la asserita corrispondenza fra ordinamento territoriale ed organizzazione dei gruppi di pressione. 2.2. (segue) e la asserita corrispondenza fra “qualità” della legge e “natura” degli interessi perseguiti. 3. “Bene comune”, interesse “generale” e “di parte”: alla ricerca di definizioni univoche. 4. *Public policy* e *political choice*: il contributo istituzionale del *lobbying* fra “patrimonio conoscitivo” ed “ampia base informativa”

1. Introduzione: crisi della rappresentanza politica e contestuale consolidamento delle *lobby*

In tempi di acclarata crisi delle forme tradizionali (i.e. novecentesche) della rappresentanza politico-democratica è ancora possibile «ridurre la responsabilità politica esclusivamente al potere di critica e di rimozione dei governanti, oppure proprio l'impiego di questa locuzione sta ad esprimere la particolare complessità della relazione fra governanti e governati in un ordinamento democratico?»¹; tale questione – già emersa, in Italia, alla fine degli anni '90 – ha assunto speciale rilevanza ed attualità a causa della complessità strutturale ed istituzionale dei contemporanei ordinamenti statali c.d. “multilivello”: nella frammentazione, sia ideologica sia territoriale, dell'indirizzo politico pare infatti rispecchiarsi – da un lato – la «perdita “fattuale” di centralità del partito» e della sua capacità di sintesi politico-programmatica (nazionale) nonché – d'altro lato – la rinnovata contrapposizione fra interesse “generale” (statale) ed interessi “particolari” (locali)².

¹ Così G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, voce in *Dig. disc. pubb.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 289 e ss. In argomento cfr. anche G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, nonché – in termini più generali – M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

² Virgolettato tratto da A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno dei partiti?*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2014. Sul punto cfr. anche P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012.

Ed invero se – nel contesto socio-politico italiano, perlomeno nel corso della c.d. “Prima Repubblica” – «i gruppi di pressione hanno [...] storicamente trovato [...] soprattutto [nei] partiti, un interlocutore privilegiato, capace di ben rappresentare le loro istanze», per cui «ciascun partito si faceva portatore delle istanze di precisi gruppi sociali, e correlativamente ciascun gruppo sociale aveva il proprio partito di riferimento», la successiva crisi dei partiti tradizionali – che ha coinciso con la nascita della c.d. “Seconda Repubblica” – ha invece determinato la elisione del partito quale “intermediario” (necessario) fra *lobby* ed istituzioni repubblicane³; per un verso, inducendo i lobbisti a contattare ed accedere *omisso medio* al decisore politico e, per altro verso, ponendo con maggiore intensità la questione della regolamentazione legislativa del relativo fenomeno.

Volendo allora allargare la prospettiva analitica oltre i confini nazionali, la ricerca di una “causa” omogenea sottesa alla emersione del fenomeno del *lobbying* ha generato l’idea – sostanzialmente condivisa nella letteratura specialistica statunitense – che «the vast multiplication of interest and organized groups in recent decades is not a peculiarly American phenomenon» e che, appunto, «the cause of this growth lies in the increased complexity of techniques for dealing with environment, in the specialization that these involve, and in associated disturbances of the manifold expectations that guide individual behavior in a complex and interdependent society»; premesso che «complexity of technique [...] is inseparable from complexity of social structure», la riferita moltiplicazione dei c.d. “gruppi di interesse” è stata dunque collegata alla natura (tipicamente) “pluralista” dello Stato liberaldemocratico, nonché alla sfida lanciata, alle istituzioni politiche e rappresentative, dalla “civiltà moderna” ed – in specie – dalla complessità delle strutture socio-economiche che la contraddistinguono⁴.

La suddetta complessità non è riferita soltanto alle *political issue* connaturate alla rapida evoluzione della c.d. “società tecnologica” – per la corretta definizione delle quali è richiesta una specifica competenza tecnico-professionale, prodromica alla adozione di correlative e coerenti *public policy* – ma anche all’ordinamento giuridico-istituzionale *tout court* ed, in specie, al modello diffusamente applicato nel contesto del sunnominato “moderno Stato di democrazia pluralista”, appunto caratterizzato dalla (più o meno intensa) valorizzazione delle autonomie e della relativa potenziale (o auspicata) sinergia politica: «diversity of interests is a concomitant of specialized activity, and diversity of groups is a means of adjustment»⁵.

³ Sul punto si rinvia, per approfondimenti, a R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia, 2017.

⁴ Virgolettati tutti tratti da D. B. TRUMAN, *The Governmental Process. Political interest and Public Opinion*, NY, II ed. 1971, p. 502 (corsivo aggiunto); l’Autore osserva che «this linkage we observe in industrialized societies the world over», appunto asseverando l’ipotesi che si tratti di un fenomeno comune a tutte le società c.d. “post-industriali”.

⁵ *Ibidem*.

Sul punto appaiono davvero attuali, allora, le osservazioni di Gianfranco Miglio: «dà dove sussiste la rappresentanza in senso proprio, di tipo privato, è dove non esistono “interessi globali”» bensì soltanto frazionali (o settoriali) appartenenti a «strutture *corporate*»; per converso, «quando un interesse frazionale viene allargato fino a diventare globale, [la] corporazione diventa un organismo politico» – ovvero una «sintesi politica» – che opera sulla base di un mandato di «carattere fiduciario»⁶. Osservazioni dalle quali si deduce, peraltro, la correlazione fra rappresentanza (politica) e tutela degli interessi: da un lato, infatti, «the behaviors that constitute the process of government cannot be adequately understood apart from the groups, especially the organized and potential interest groups, which are operative at any point in time» e – conseguentemente – l’effettiva “influenza” esercitata sul decisore politico non può essere misurata individualmente, bensì in relazione agli interessi attraverso i quali ciascun soggetto identifica sé stesso nonché «the groups with which he affiliates and with which he is confronted»⁷; e d’altro lato, se il dovere del rappresentante è «fare ciò che è meglio per coloro che rappresenta», allora «il metro col quale egli sarà giudicato come rappresentante è se ha favorito gli interessi oggettivi di coloro che rappresenta»⁸.

2. “Territorialità” delle *lobby* e decentramento politico-istituzionale: due questioni aperte

Dalle superiori, e preliminari, considerazioni sorgono allora due interrogativi: in primo luogo, se vi sia uno (stabile e ricorrente) “raccordo strutturale” fra l’articolazione multilivello – ovvero territorialmente “integrata” – dei sistemi di decisione politica e di governo, da un lato, e l’organizzazione dei gruppi di interesse, d’altro lato; in secondo luogo, se sia possibile “misurare” la qualità di una legge in base alla sua maggiore (o minore) corrispondenza con l’interesse (o gli interessi) che ne abbiano determinato effettivamente l’approvazione o se, invece, tale qualità dipenda dalla natura “generale” dell’interesse perseguito.

2.1. (segue) la asserita corrispondenza fra ordinamento territoriale ed organizzazione dei gruppi di pressione

Al primo dei premessi interrogativi pare possibile rispondere in base ad un duplice ordine di argomentazioni: di matrice sia dottrinale sia normativa, quest’ultima tanto legislativa quanto giurisprudenziale.

⁶ G. MIGLIO, *Lezioni di politica*, Vol. II, Bologna, 2011, p. 230-231.

⁷ D. B. TRUMAN, cit., p. 506.

⁸ Liberamente tradotto da H. FENICHEL PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967 [trad. it in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, p. 177 e ss.].

Relativamente alle argomentazioni di matrice dottrinale, può riportarsi quanto elaborato dalla succitata dottrina nordamericana in merito alla (asserita) esistenza di una relazione plurilaterale di tipo “orizzontale” tra le *lobby* che operano nell’ambito dello stesso “livello territoriale”, indifferentemente dallo specifico settore di interessi; nonché in merito al riverbero di tale relazione sulle istituzioni politiche locali e sulla sua, conseguente, incidenza sui processi di *decision-making*: in tal senso, infatti, «both the *form and functions* of government in turn are a *reflection* of the *activities and claims* of such groups»⁹. Ammettendo pertanto che «the institutions of government are centers of interest-based power», ciascun gruppo di pressione si rivolgerà – esercitando attività di *lobbying* – nei confronti del centro decisionale competente alla adozione dei provvedimenti materialmente attuativi degli interessi dal gruppo medesimo patrocinati; ed indi la costituzione ed organizzazione del gruppo seguirà (anche) il criterio di ripartizione territoriale delle funzioni previsto dallo specifico ordinamento giuridico-istituzionale, nell’ambito del quale esso opera: «in order to make claims, political interest groups will seek access to the key points of decision within these institutions»¹⁰.

Sintetizzando le superiori considerazioni dottrinali – non a caso elaborate nel contesto di un modello “paradigmaticamente” federale (i.e. gli U.S.A.) – può indi affermarsi che ad ogni *decision-maker* (politico) corrispondano quei gruppi di pressione i cui interessi possano, dal medesimo, essere effettivamente tutelati; e che nella predetta corrispondenza si rispecchino, pertanto, i livelli territoriali in cui sono “materialmente” allocate le competenze del relativo *system of government*: locale, federale (o regionale) e statale. Appunto perché al decentramento delle funzioni politico-amministrative conseguono «decentralized and more or less independent centers of power», ciascuna delle c.d. “localized constituencies” può quindi diventare, per ciascun gruppo di pressione, un autonomo ed indipendente «vantage point» attraverso cui accedere al decisore politico¹¹.

È in tal senso che nel moderno Stato di democrazia pluralista – sempre contraddistinto da un (pur variabile) tasso di decentramento funzionale ed istituzionale – il complessivo “disegno di governo” si manifesta alla stregua di un «protean complex of crisscrossing relationships»¹², che cambiano intensità e direzione in base al contingente “peso” degli interessi filtrati dalle istituzioni territoriali. E può così desumersi – nonché empiricamente verificarsi – che ciascuna *lobby* si rivolgerà direttamente (i.e. *contact* ed

⁹ Sempre D. B. TRUMAN, cit., p. 505 (corsivi aggiunti).

¹⁰ *IBIDEM*, p. 506; ed invero proprio la peculiare “struttura operativa” delle istituzioni è considerata – *ut supra* – uno dei fattori che incide sul grado di efficacia ed effettività dell’*accesso lobbistico* alle medesime.

¹¹ Fenomeno particolarmente evidente nel sistema politico nordamericano in cui i partiti, a livello sia nazionale sia statale, si connotano alla stregua di «poorly cohesive leagues of locally based organization» (cfr. sempre D. B. TRUMAN, cit., p. 507, da cui sono tratti i virgolettati).

¹² *IBIDEM*.

access) al “livello” istituzionalmente competente ad esercitare le funzioni di governo appunto connesse al settore di interessi in cui operano i clienti, ovvero gli adepti, della medesima *lobby*; e che la influenza (diretta ed indiretta) di tale attività di pressione si riverbererà anche nei confronti degli altri gruppi, situati nei medesimi spazio territoriale e contesto socio-politico.

Sotto questo profilo è allora possibile ridisegnare la “forma” o la “direzione” del *lobbying*, che non appare più (soltanto) come una linea verticale che collega *bottom-up* le istituzioni politiche di governo ai gruppi di pressione; bensì (anche) come una linea – ovvero un *network* – orizzontale che collega i gruppi fra di loro, competitivamente o cooperativamente, nonché questi ultimi con il livello di governo territorialmente competente ad asseverarne i *political claim*.

Tali argomenti, e le relative conclusioni, trovano riscontro normativo – nell’ordinamento giuridico italiano – ad opera tanto del Legislatore regionale quanto della Corte costituzionale: sia nella attenzione mostrata dagli Enti territoriali al fenomeno del *lobbying* ed alla sua regolamentazione; sia nelle indicazioni e nei limiti stabiliti, in ordine a tale disciplina, proprio dal Giudice delle leggi (in specie, regionali).

A conferma dei richiamati asserti dottrinali – a fronte della pervicace resistenza, espressa del Legislatore statale, alla regolamentazione del *lobbying* c.d. “istituzionale” – sono state infatti alcune Regioni, sebbene disorganicamente, ad introdurre specifiche disposizioni in materia di «trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale» nonché sulla «attività di rappresentanza di interessi particolari», vieppiù «nei processi decisionali pubblici».

Provando a coagulare le indicazioni omogeneamente deducibili dalla suddetta normativa, si ricava l’originaria intenzione del Legislatore regionale di accreditare i «gruppi di interesse presenti nella società» al fine di «valorizza[rne] il ruolo in funzione dei principi» di «trasparenza dell’attività politica e amministrativa» nonché di «garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti», mediante il recepimento delle relative istanze, purché «compatibili con gli interessi della collettività»¹³; finalità che – nei più recenti provvedimenti legislativi – si sono poi arricchite con una più precisa definizione della nozione sia di “rappresentanza di interessi” (cfr. «ogni attività [...] svolta nei confronti dei decisori pubblici attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi [o] qualsiasi altra forma di iniziativa o comunicazione orale o scritta [...] tramite la quale vengono perseguiti interessi leciti propri o di terzi, anche di rilevanza non generale e di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, di avviarne dei nuovi ovvero di inibirne l’avvio») sia di “gruppi di interesse” (cfr. «le associazioni e le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con

¹³ Cfr. art. 1, l. r. Toscana 5/2002; in termini pressoché identici, cfr. anche art. 1, l. r. Molise 24/2004, ed art. 1, l. r. Abruzzo 61/2010.

finalità temporanee, i gruppi, le società e le persone giuridiche in genere, portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica»¹⁴.

La speciale rilevanza riconosciuta dalle Regioni alla attività dei gruppi di pressione è chiaramente testimoniata, peraltro, dalla adozione di un sistema di accreditamento dei medesimi formalmente identico a quello in vigore negli U.S.A. – fin dai tempi del *Federal Regulation of Lobbying Act*¹⁵ – nonché attualmente in corso di implementazione anche presso la U.E.¹⁶: al fine di «garantire la massima trasparenza dei processi decisionali pubblici», coloro che «intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici» devono infatti provvedere ad iscriversi presso «un apposito elenco» o «registro»¹⁷; il che ha vieppiù consentito al Legislatore regionale di prestabilire – da un lato – sia i requisiti sia le informazioni che tali soggetti devono possedere ed, indi, trasmettere per poter conseguire la registrazione nonché – d'altro lato – gli effetti giuridici prodotti dal loro contestuale accreditamento istituzionale¹⁸.

¹⁴ Cfr. art. 2, l. r. Calabria 4/2016; in termini affatto dissimili, cfr. art. 2, l. r. Lombardia 17/2016.

¹⁵ Introdotto nel 1946 come Titolo III del *Legislative Reorganization Act*, il suddetto provvedimento sanciva l'obbligo, appunto, di registrazione in capo a chi «lobbied Congress» nonché, conseguentemente, i requisiti che costoro avrebbero dovuto possedere per potersi ivi iscrivere. A questo sarebbe succeduto nel 1995, dopo alcuni e puntuali interventi correttivi della *Supreme Court*, il *Lobbying Disclosure Act* che – pur parzialmente emendato durante la presidenza di Barack Obama – rappresenta in atto la piattaforma regolativa del *lobbying* negli U.S.A. (per uno specifico approfondimento in materia, si rinvia a R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013).

¹⁶ Si pensi all'attuale «Registro per la trasparenza», congiuntamente adottato dal Parlamento e dalla Commissione europea con l'accordo interistituzionale del 2011, destinato a raccogliere i dati di tutte «le organizzazioni, le persone giuridiche e i laboratori autonomi» che svolgono attività per «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione» [virgolettati tratti da R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, 18/2015; cfr. anche S. Sassi, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione Europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo Accordo Interistituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, gennaio 2015; nonché, per una più ampia analisi di contesto del modello europeo di regolamentazione del *lobbying*, cfr. sempre Id., *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012. Per un confronto fra U.S.A. ed U.E. si suggerisce invece la lettura di T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, p. 719 e ss.].

¹⁷ L'accreditamento è solitamente effettuato presso il Consiglio regionale: in tal senso cfr. art. 2, l. r. Toscana 5/2002; art. 2, l. r. Molise 24/2004; art. 3, l. r. Abruzzo 61/2010; ed art. 3, l. r. Lombardia 17/2016. La l. r. Calabria 4/2016 prevede, invece, due distinte sezioni dell'unico «Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari» gestite, rispettivamente, una dalla Presidenza della Giunta regionale ed una dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (cfr. art. 3).

¹⁸ Sì come è previsto, in effetti, in tutti i modelli di regolamentazione del *lobbying* basati sul sistema di registrazione-accreditamento. A titolo meramente esemplificativo si riportano – di seguito – i requisiti fissati ex art. 4, l. r. Lombardia 17/2016: «ai fini dell'accREDITamento, i rappresentanti di interessi devono fornire le seguenti informazioni [...] a) in caso di persone fisiche, i propri dati anagrafici e il domicilio; b) se l'attività di rappresentanza d'interessi è svolta da un soggetto giuridico diverso da una persona fisica, la denominazione e la sede, nonché i dati anagrafici delle persone che in maniera stabile e costante svolgono per loro conto tale attività; c) i dati identificativi del portatore di interessi per conto del quale è svolta l'attività di relazioni istituzionali; d) la descrizione dell'attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere, nonché i potenziali

Pertanto – entro gli stretti limiti imposti da un severo orientamento della giurisprudenza costituzionale ed, indi, ancora lungi dall'apparire completa o (almeno) soddisfacente¹⁹ – la suddetta disciplina normativa tratta comunque alcuni degli elementi essenziali inerenti alla “attività di pressione” istituzionale, sebbene nei confronti del (solo) Legislatore regionale: accreditamento dei lobbisti, iscrizione in un apposito registro, qualificazione degli interessi e dei soggetti patrocinati, etc.; in tal senso corroborando, dunque, l'ipotesi di una correlazione fra organizzazione dei gruppi di pressione, da un lato, e corrispondenza fra interessi (o *public good*) e competenze funzionali delle istituzioni territoriali, d'altro lato²⁰.

Sul punto pare dunque di potersi affermare che la prima “sede” in cui si procede alla focalizzazione degli interessi nonché al loro effettivo perseguimento sia – nel moderno e decentrato Stato di democrazia

destinatari dell'attività di relazioni istituzionali»; oltre alla identificazione del lobbista, del suo cliente e degli specifici contenuti della *lobbying activity*, in alcuni casi è altresì previsto il possesso di ulteriori requisiti “soggettivi” in capo al rappresentante di interessi: non avere riportato condanne per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona; non essere mai stato interdetto dai pubblici uffici; non essere stato dichiarato fallito; non avere ricoperto la carica di consigliere o assessore regionale (c.d. “divieto di *revolving doors*”); non avere ricevuto interdittive antimafia (cfr. art. 4, l. r. Calabria 4/2016; similmente art. 5, l. r. Lombardia 17/2016 ed art. 4, l. r. Abruzzo 61/2010). Quanto agli effetti – sempre esemplificativamente – l'art. 8 della l. r. Lombardia 17/2016 (i.e. “diritti dei soggetti accreditati presso il Consiglio regionale”) prevede che «il rappresentante di interessi accreditato presso il Consiglio regionale ha facoltà di presentare ai decisori pubblici richieste di incontro, proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte, documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato [nonché] di accedere alle sedi istituzionali del Consiglio regionale [ed] acquisire documenti relativi ai processi decisionali» (non diversamente l'art. 5 della l. r. Calabria 4/2016, “Prerogative dei rappresentanti di interessi particolari”; gli artt. 3 della l. r. Toscana 5/2002 e della l. r. Molise 24/2004, entrambi rubricati “Modalità di tutela dell'interesse”; nonché l'art. 5 della l. r. Abruzzo 61/2010, “Diritti dei rappresentanti di interessi particolari”).

¹⁹ Cfr. Corte cost., sentt. 1 e 290/1974, in cui è stata confermata la legittimità dei gruppi (sociali) di “fare pressione” sul decisore pubblico, appunto in virtù della natura “pluralista” del dettato costituzionale: in specie, nella sent. 290/1974, la Corte 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», osservando che la Costituzione repubblicana «ha dato ampio spazio alla libertà dei singoli e dei gruppi, riconoscendola e tutelandola con i soli limiti che risultino strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrano a caratterizzare il nuovo assetto democratico della società» e, pertanto, asseverando «il diritto dei gruppi sociali a concorrere, in senso democratico, all'azione politica» [cfr. P. L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2013, p. 466 e ss., il quale osserva – citando incidentalmente S. FEDELI e M. F. VIOLA, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, in *Economia Pubblica*, n. 2/2000 – che, nella prospettiva adottata in Italia, «la regolamentazione del lobbying, nata dall'esigenza di prevenire fenomeni corruttivi che potrebbero sorgere dalla pressione esercitata da alcuni gruppi sul legislatore, ha il fine di controllare i parlamentari piuttosto che i lobbisti»].

²⁰ Sorvolando – per ragioni di sintesi – sul confuso affastellamento di progetti e disegni di legge in materia, è invece opportuno rammentare – per ragioni di completezza – il testo approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, il 26 aprile 2016, sulla «regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati» che – pur con evidenti limiti – allo stato resta l'unico provvedimento normativo di matrice statale che tratta *lato sensu* il fenomeno del *lobbying* (in argomento cfr. R. DI MARIA, «*Adelante Pedro, con juicio!*» ovvero “*prove generali*” di regolamentazione del lobbying in Italia, in www.forumcostituzionale.it, 22 giugno 2016).

pluralista – appunto quella “territoriale”: federale o regionale; sicché – rievocando la (proposta) definizione di “*lobby* dei federalismi”²¹ – può intanto risponderci affermativamente alla prima domanda posta *supra*, §2: pare infatti esservi una sostanziale corrispondenza fra l’assetto territoriale delle istituzioni di governo e quello delle *lobby*, con specifico riferimento al raccordo fra le competenze formalmente attribuite alle prime rispetto al concreto perseguimento degli interessi patrocinati dalle seconde.

2.2. (segue) e la asserita corrispondenza fra “qualità” della legge e “natura” degli interessi perseguiti.

La risposta al secondo interrogativo (cfr. *supra*, §2) presuppone un richiamo a C. L. de Montesquieu, il quale ha ben compendiato la questione problematica inerente tanto alla valutazione della “qualità” della normazione, quanto alla capacità di sintesi legislativa delle istanze promananti dal corpo elettorale: «le leggi umane statuiscono sul bene, non sul meglio: di beni ne esistono molti, ma il meglio è uno solo»²².

Anche i superiori profili – come quelli già investigati *supra*, §2.1 – possono allora essere ricondotti alla esperienza storico-politica del c.d. “moderno Stato di democrazia pluralista” ed, in specie, alla centralità che ha ivi assunto il Parlamento-Potere legislativo: i «meccanismi della responsabilità e della responsività» tipicamente caratterizzano, infatti, l’attività del suddetto Potere dello Stato; e sono altresì funzionali ad assicurare la corrispondenza, almeno tendenziale, fra le deliberazioni parlamentari e la sovranità popolare²³.

È dunque il procedimento elettorale – quale periodica forma di “controllo” in cui si inverte il principio di rappresentanza democratica – a saggiare l’effettività ed attuale consistenza del raccordo fra la volontà degli elettori e le decisioni degli eletti; ed è la “legge” ad essere lo strumento di attuazione del suddetto principio, in quanto indiretta manifestazione della volontà popolare²⁴.

Corollario del superiore sillogismo è, però, «la consapevolezza del valore “relativo” delle leggi», posto che «una legge non è “buona” o “cattiva” in assoluto, bensì solo in relazione al grado di “adeguatezza” ai cittadini per i quali essa è vincolante»²⁵; ed è tale “adeguatezza”, allora, il parametro da utilizzare per misurare la (pretesa) “bontà” di una legge.

²¹ La superiore espressione si deve a Giampiero Di Plinio, in sede di elaborazione dei lavori del convegno “Secessionismi. Autonomismi. Federalismi. Frammenti di una rosa olografica”, Pescara, 28 febbraio-2 marzo 2018.

²² C. L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. it., Torino, 2005.

²³ Così in L. SPADACINI, *L’eclissi della rappresentanza all’origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D’ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Gussago (BS) 2009, p. 77 e ss.

²⁴ Cfr. R. CARRÈ DE MALBERG, *Le loi, expression de la volonté générale*, Parigi, 1931.

²⁵ Virgolettato tratto da R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel “ruolo” degli atti aventi forza di legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, 2010.

In medias res al procedimento legislativo italiano sono rinvenibili le tracce di una attività di valutazione appunto qualitativa della legislazione, ossia alcuni degli elementi strutturalmente riferibili alle procedure c.d. “impact”: omogeneità, semplicità e chiarezza dei testi di legge, nonché la (ritenuta) efficacia del relativo ordito normativo²⁶; non è invece formalizzato – a differenza di quanto previsto nella U.E. – un percorso che copra tutta la articolazione della procedura legislativa «from policy preparation and adoption to implementation and application, to evaluation and revision of EU law», di cui è parte essenziale – oltre alla preliminare pianificazione – anche la consultazione dei c.d. “stakeholder”, eventualmente tramite i gruppi di pressione che li rappresentano²⁷.

In Italia dunque non v’è ancora, quantomeno a livello statale, la possibilità di calibrare il contenuto di un provvedimento normativo in base ad indicazioni direttamente provenienti dagli “utenti” ovvero, *rectius*, dal gruppo portatore degli interessi oggetto della relativa disciplina; e di conseguenza – pur acclarato che anche una legge può essere sottoposta a “valutazione”, mediante criteri di analisi quantitativo-qualitativa inerenti, sia alla forma sia al contenuto del provvedimento; ed asseverato il contributo tecnico-specialistico che può comunque essere offerto mediante il sistema delle “audizioni” in Commissione – appare alquanto difficile misurare la “qualità” di una legge, laddove essa sia intesa alla stregua della maggiore o minore corrispondenza dei relativi effetti alla volontà (collettiva) che ne abbia costituito “piattaforma” sociale e, quindi, “motivazione” politica.

Fors’anche perché, al momento, nella cultura (e nella scienza) giuridica italiana non sono stati pienamente metabolizzati il ruolo ed il valore delle *lobby* nelle dinamiche istituzionali – in specie, con riferimento al loro rapporto con il c.d. “decisore politico” (i.e. Parlamento e Governo) – non sono dunque formalmente previste procedure di valutazione della qualità di una legge basate sulla verifica empirica della riconducibilità dei loro effetti alla tutela degli interessi (eventualmente) oggetto di “pressione”; per contro, nella valutazione di una legge continua a privilegiarsi la ricerca di una sintesi del c.d. “bene comune”, considerato appunto come *fine* della attività legislativa e di indirizzo politico e – pertanto – insuscettibile di essere frammentato in interessi “di parte”.

3. “Bene comune”, interesse “generale” e “di parte”: alla ricerca di definizioni univoche.

Le premesse considerazioni inducono a svolgere alcune, molto brevi, notazioni sulla distinzione fra interesse “generale” ed interessi “particolari”.

²⁶ Si pensi ai pareri espressi dal Comitato per la legislazione sui progetti di legge esaminati dalle Commissioni parlamentari, ai sensi dell’art. 79 Reg. Camera (in argomento cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003).

²⁷ Per maggiori dettagli si rinvia a ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

In base alla ricostruzione elaborata da Gianfranco Miglio (cfr. *supra*, §1) e nella prospettiva del c.d. “divieto di mandato imperativo” – anch’esso tipico, invero, del moderno Stato di democrazia pluralista (cfr. *supra*, §2.1 e 2.2) – può darsi una approssimativa definizione del concetto di “interesse collettivo”, quale «frutto della personale valutazione e rielaborazione degli interessi parziali effettuata, liberamente, da ogni rappresentante» ovvero come «accordo sui fini che sono loro comuni»; e vieppiù – tramite il connesso concetto di “interesse nazionale” – pervenirsi altresì al superamento della contrapposizione fra “mandato” ed “indipendenza” che invece esprimono, congiuntamente, sia la «configurazione coerente e non contraddittoria della rappresentanza politica elettiva» – intesa come «rappresentanza di tutti gli interessi parziali» – sia «l’interesse «generale» quale concreta «transazione [...] tra gli interessi particolari»²⁸. Nei superiori termini, dunque, la “generalità” di un interesse può essere intesa o come sintesi di interessi particolari o come originale elaborazione del rappresentante; in entrambi i casi, il carattere “generale” di un interesse può comunque ricavarsi *a contrario* rispetto a quelli di carattere “parziale”: se – in quanto “prodotto di una somma” – l’interesse generale contenga in sé anche frazioni di quelli parziali; oppure se – «in quanto prodotto intellettuale della speculazione di un soggetto “terzo”» (i.e. il rappresentante) rispetto ai «diretti portatori degli interessi frazionali»²⁹ – l’interesse generale sia invece “altro” da quelli particolari. E così, tanto la determinazione dell’indirizzo politico quanto la connessa selezione delle *public policy* sembrerebbero essere il frutto di una «mediazione politico-sociale» che include o esclude i numerosi e diversi «interessi sociali» in base alla minore o maggiore capacità di ciascuna delle corrispondenti «organizzazioni di interessi» di inserirsi in tale mediazione: ed invero, come autorevolmente affermato in dottrina, «lo Stato, e cioè quel complesso d’istituzioni ed organi dell’esecutivo che agisce in base alle regole di autorizzazione contenute nella legge, è in realtà *meccanismo attuativo di interessi parziali*»³⁰. Sembra di potersi affermare, *ut supra*, che sia stata la sostituzione del binomio “interesse frazionale/interesse collettivo” con il binomio “interesse giuridico/interesse non giuridico” – verificatasi in concomitanza con la affermazione delle moderne democrazie pluraliste – a consentire di distinguere, sul piano del diritto, tra interessi “privati” e “pubblici”: è infatti dall’accoglimento, in sede politica, di una specifica istanza popolare – ancorché settoriale – che discende la possibilità di assicurarne la (effettiva) tutela giuridica nonché, conseguentemente, di determinare la “collettivizzazione” dei relativi interessi.

²⁸ Così in B. CONSTANT, *Interesse generale ed interessi particolari*, tratto da *Course de politique constitutionnelle*, 1851, p. 94-98 (trad. it. in D. FISICHELLA, cit., p. 106-107).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cfr. H. KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tubinga, 1911 (i corsivi sono aggiunti; si rinvia alla traduzione italiana di A. Carrino, *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico, esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica*, Napoli, 1991).

Ed è appunto la superiore definizione “in senso giuridico” degli interessi collettivi che pare avere avuto influenza diretta sui principi di rappresentanza e responsabilità politica: «se il fine è la legificazione – in quanto è grazie a tale processo che un interesse effettivamente assurge a diritto e può intendersi, pertanto, *oggetto di tutela giuridica* – allora anche la rappresentanza politica non elettiva, ovvero corporativa, non può prescindere dalla “traduzione” [...] dei relativi interessi nel circuito parlamentare; e ciò indipendentemente dalla (astratta) qualificazione dei medesimi come “collettivi” o “frazionali”, atteso che sarà appunto l’eventuale loro confluenza in un testo legislativo a qualificarli, comunque, come *interessi pubblici*»³¹.

È con l’avvento dello Stato novecentesco, pertanto, che è stato definitivamente valorizzato il modello di democrazia “indiretta” e superato il concetto (illuminista) di “interesse generale” come «superiore e trascendente gli interessi dei singoli gruppi»; ed altresì concomitante al consolidamento della moderna democrazia pluralista è stata la riduzione, entro il canale della rappresentanza politica (elettiva), della frammentazione dell’interesse generale in una molteplicità di interessi frazionari, soprattutto grazie alla attività dei partiti politici di massa che «raggruppano gli uomini di una stessa opinione, per garantire loro [appunto] un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici» nonché per consentire tanto la elaborazione della «volontà generale» – intesa quale «compromesso fra interessi opposti» – quanto la sua concreta realizzazione³².

Alla luce delle premesse considerazioni, dunque, non devono essere confusi i concetti di “indirizzo politico” e di “decisione di governo”: la consequenzialità della seconda rispetto al primo non è infatti dogmaticamente assunta dalla moderna definizione di “democrazia rappresentativa” laddove, nel parlamentarismo contemporaneo, la concreta determinazione dell’indirizzo di governo è il frutto della sintesi politica di interessi plurali – e non di un unico (ed astratto) interesse generale – ed il processo di *decision-making* può invece, occasionalmente, essere orientato alla garanzia di diritti non direttamente riconducibili al contestuale dibattito socio-politico.

Si condivide così l’asserto dottrinale per cui «nell’epoca del pluralismo organizzato e del politeismo dei valori, con la connessa difficoltà di stabilire a priori cosa sia l’interesse collettivo, gli schemi tradizionali della responsabilità politica del governo sembrano entrare in crisi»³³; sicché – asseverata l’identità fra

³¹ Così in R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying*, cit., p. 71 e ss. (corsivi aggiunti).

³² Sempre *ibidem*. Per una più ampia analisi del tema, si rinvia a H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1995; ed *ivi*, alla fondamentale affermazione per cui «se ci deve essere società e, più ancora, Stato, ci deve essere un regolamento obbligatorio delle relazioni degli uomini fra di loro, ci deve essere un potere. Ma se noi dobbiamo essere comandati, lo vogliamo essere da noi stessi. La libertà naturale si trasforma in libertà sociale o politica. È *politicamente libero chi è sottomesso, sì, ma alla volontà propria, non alla volontà esterna*» (p. 46; corsivo aggiunto). In argomento, ulteriori spunti sempre in *Id.*, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

³³ Cfr. G. PITRUZZELLA, cit., p. 294.

interesse “pubblico” ed interesse “giuridicamente rilevante” – la questione sulla quale interrogarsi è la (eventuale) compatibilità fra i meccanismi operativi della *lobbying activity* e le garanzie connaturate ai moderni ordinamenti democratici, finalizzate ad assicurare la (tendenziale) corrispondenza fra “interesse pubblico” ed agenda di governo nonché la tutela (eguale) dei diritti civili, sociali ed economici.

4. *Public policy e political choice*: il contributo istituzionale del *lobbying* fra “patrimonio conoscitivo” ed “ampia base informativa”.

Alla luce delle superiori considerazioni possono infine svolgersi alcune, brevi, considerazioni conclusive sul “ruolo” delle *lobby* nel circuito politico-istituzionale.

In primis, pare possibile misurare tanto la rappresentatività (socio-politica) quanto la *accountability* (istituzionale) delle *lobby* in base alla *responsiveness* della relativa attività, ossia alla effettiva implementazione di politiche pubbliche concretamente attuative degli interessi patrocinati; *in secundis*, è il concetto di interesse “giuridicamente rilevante” – nei termini espressi *supra*, §3 – a costituire il nesso fra *lobbying* e rappresentanza (nonché responsabilità) politica: da un lato, infatti, la predetta attività può qualificarsi sia come «canale ulteriore per consentire [...] forme di partecipazione dei gruppi al processo di *decision making*», sia come «strumento di legittimazione delle decisioni assunte da una classe politica sempre più svincolata non solo dalla teoria della rappresentanza politica come mandato elettorale, ma anche dai consueti circuiti di *responsiveness* e *accountability*» invece tipici dei partiti; d’altro lato, se le finalità del gruppo «si configurano come perseguimento di un bene pubblico», «l’*output* della attività di un gruppo che agisce come *lobby* non [consisterà] soltanto nel fornire servizi privati ai soci» bensì anche alla intera collettività – o a frazioni di essa – in virtù della natura “indivisibile” del bene, ovvero dell’interesse, perseguito³⁴.

Il *lobbying* pare allora accreditarsi quale «componente rilevante del processo democratico» ossia forma complementare «di partecipazione istituzionale della società civile organizzata»; vieppiù in un sistema di governo multilivello ove, alla tipica funzione di «[rap]presentazione delle componenti più organizzate e dinamiche» della collettività, si aggiunge la capacità dei gruppi di pressione di interloquire «con gli attori partitici ed istituzionali»³⁵, surrogando le forme tradizionali di rappresentanza politica e, così, “accorciando” la distanza fra la società civile e l’apparato di governo (territoriale), mediante la indicazione diretta degli interessi e dei relativi strumenti di salvaguardia. Ed invero, proprio sotto il predetto profilo,

³⁴ Virgolettati tratti da T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2012, p. 1 e ss.; si suggerisce altresì la lettura dell’intero volume della predetta Rivista, monograficamente dedicato al fenomeno del *lobbying*. Sul tema, in letteratura, *inter alia* si segnalano G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, 2005; M. Mazzoni, *Relazioni pubbliche e lobbying in Italia*, Roma-Bari, 2010.

³⁵ Sempre T. E. FROSINI, *La democrazia*, cit.

«l'aggiustamento reciproco degli interessi di parte [c.d. “partisan mutual adjustment”, ndr.]», che contraddistingue la determinazione lobbistica delle *public policy*, ha peraltro il vantaggio di abbattere i costi che le amministrazioni, sia centrali sia periferiche, dovrebbero sopportare per raccogliere informazioni sugli effetti eventualmente prodotti dalle scelte politiche alternative (teoricamente) possibili: è di tali informazioni, infatti, che dovrebbero essere corredati i quadri rappresentativi forniti dalle *lobby* al decisore politico; ed è in tal senso, dunque, che proprio le procedure di “accesso” istituzionale e “pressione” politica dei gruppi di interesse potrebbero costituire un utile contrappeso al fenomeno dei c.d. “fallimenti del governo”³⁶.

È sulla falsariga delle superiori considerazioni che può essere bene inteso, pertanto, l'univoco orientamento seguito sia dalla Corte costituzionale sia dal Legislatore regionale per la effettiva valorizzazione del «ruolo potenzialmente benefico dei gruppi nell'apportare *patrimonio conoscitivo* prezioso agli organi decisionali pubblici» nonché nel «garantire una *più ampia base informativa* sulla quale i pubblici decisori possano fondare le proprie scelte»³⁷. E ciò sebbene, in Italia, tali questioni restino ancora (normativamente) circoscritte alla sola dimensione territoriale delle sunnominate “*lobby* dei federalismi” (cfr. *supra*, §2.1).

Gli argomenti *supra* sviluppati convergono, da ultimo, nell'ambito della più ampia analisi critica sulla attuale e problematica sostenibilità della Costituzione “economica”, tipica del c.d. “Stato sociale”, la cui tenuta è stata messa gravemente alla prova dalla (non più) recente crisi finanziaria; sì come la portata dei relativi “principi fondamentali”, invero profondamente ridimensionata dalla prioritaria esigenza di asseverare un generale indirizzo di politica economico-sociale ispirato alla effettiva implementazione della

³⁶ Sì come testimoniato dall'esperienza del modello federale statunitense con la c.d. “negoziante trasparente”; sul punto cfr. A. DI GREGORIO E L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, 2015. In termini più generali cfr. L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1994, nonché – più recentemente – G. MACRÌ (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, 2016.

³⁷ Virgolettati tratti, rispettivamente, da Corte cost., sent. 379/2004, n. 5 e del *considerato in diritto*, e dalla l. r. Lombardia 17/2016, art. 1 (corsivi aggiunti). In particolare, la Corte costituzionale ha ivi (opportunamente) argomentato nel senso 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» in specie «finalizzati [...] a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche» altresì affermando che «il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi [non può] 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» ed, ugualmente, che «il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile» (cfr. n. 5 e 6 del *considerato in diritto*). In argomento si rinvia alle puntuali osservazioni di R. DE CARIA, cit., p. 264 e ss.

spending review, peraltro periodicamente emergente negli arresti della giurisprudenza costituzionale anche in materia di bilanciamento e salvaguardia dei diritti fondamentali³⁸. Ed infatti – rispetto alla crisi del suddetto modello e nel contesto della più ampia rivisitazione dei fondamenti classici del moderno Stato di democrazia pluralista – la attività di rappresentanza degli interessi e quella, connessa, di pressione (istituzionale) non dovrebbe più essere intesa in contrapposizione alle «regole giuridiche generali che stabiliscono un regime di libertà per le attività economico-sociali degli individui in seno alla società civile o interventi dello Stato comportanti per esso impegni di spesa»³⁹, bensì essere integrata a livello – appunto – istituzionale e fungere, indi, da “complemento” tecnico-specialistico alla attività di selezione ed elaborazione delle *public policy*.

È per tal motivo che il modello di accreditamento dei rappresentanti di interessi mediante “registrazione” – applicato negli U.S.A. e nella U.E. nonché ugualmente accolto, in Italia, dal Legislatore regionale – appare, *de minimis*, lo strumento con il quale assicurare che la attività di *lobbying* sia «effettiva e generale» ovvero sia basata sia su «criteri di trasparenza e di pari opportunità capaci di evitare che [...] nuove e destrutturate dinamiche offuschino la responsabilità politica delle istituzioni da cui formalmente promanano le decisioni finali» sia su «norme che definiscono le aspettative riguardo non solo a ciò che le istituzioni (o meglio: il decisore pubblico) può o deve fare, ma soprattutto a come queste devono operare per rappresentare tali interessi»⁴⁰.

Pertanto – nel rispetto del predetto modello e coerentemente con le summenzionate finalità – è opportuno che in capo a ciascuna *lobby* risulti chiaramente identificabile, da un lato, la categoria di interessi dalla stessa specificamente patrocinati nonché le argomentazioni utilizzate, in sede politico-istituzionale, per sostenerne l'accoglimento nella agenda di governo ed incoraggiarne la (conseguente) attuazione tecnica; nonché, d'altro lato, la qualificazione professionale dei lobbisti materialmente coinvolti nelle operazioni di “contact” ed “access” e, vieppiù, la definizione delle modalità con le quali le citate operazioni sono condotte. Ciò al fine di assicurare – per quanto possibile – una sostanziale omogeneità fra gli attori del sistema di *lobbying* e, così, promuovere altresì una effettiva (ed efficace) concorrenza interna al medesimo; ma anche perché sia garantito un adeguato livello di specializzazione tecnica nelle

³⁸ Per una ampia ed articolata analisi del tema, si rinvia a G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, n. 3/2009. Recentemente, sul medesimo tema, molti spunti anche in A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, 2 febbraio 2018, *pro manuscripto*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*.

³⁹ Così G. BOGNETTI, *Lo Stato ed i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, 1998, p. 163.

⁴⁰ Sono le c.d. “regole del gioco” – che dovrebbero assicurare la massima *disclosure* della relativa attività – cui fa esplicito riferimento D. TRUMAN, cit., p. 507 (altresi citato in P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, p. 35). Sul punto si vedano anche F. R. BAUMGARTNER, J. M. BERRY, M. HOJNACKI, D. C. KIMBALL e B. L. LEECH, *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago, 2009.

materie oggetto di “pressione” e – correlativamente – un altrettanto adeguato livello di attendibilità delle informazioni rese dal rappresentante di interessi al “decisore politico”.

Nella integrazione *ut supra* dei gruppi di interesse (o pressione) in seno al processo di *decision-making* sono riprodotti, pertanto, i c.d. “schemi intergovernamentali” tipici delle istituzioni globali, nelle quali i procedimenti decisionali pubblici sono aperti alla diretta partecipazione di soggetti privati ed ispirati al sistema di *governance by agreement*, contraddistinto da forti garanzie partecipatorie, vieppiù a livello territoriale.

Se la prospettiva più corretta dalla quale analizzare il processo di decisione politica, connesso alla salvaguardia di interessi oggetto di *lobbying*, è quella della tutela dei relativi diritti – e quindi della selezione delle *public policy* attinenti alle situazioni giuridiche cui si vuole riconoscere priorità nell’agenda di governo – allora non può non parafrasarsi attenta dottrina laddove, riferendosi in specie alla U.E., essa ammoniva che «non sono i circuiti di rappresentanza politica (formalmente) endogeni all’ordinamento istituzionale [...] a costituire un *vulnus* al relativo sistema democratico» se non, invece, l’ordine «esterno al circuito politico-rappresentativo» governato da «istituzioni» che «non rispondono [...] alle regole della rappresentanza» e «su cui le istituzioni rappresentative poco, pochissimo e in certi casi per nulla possono incidere, ma da cui le loro scelte sono profondamente incise»⁴¹.

Può pertanto inferirsi che – ove integrate nel suddetto “circuito” politico-rappresentativo e disciplinate alla luce della più ampia *disclosure* strutturale e funzionale – le *lobby* possano invero contribuire non soltanto a rendere più accurato il processo decisionale nonché più adeguati i conseguenti provvedimenti normativi, soprattutto sulle materie che richiedono una alta specializzazione tecnica – auspicabilmente corrispondente a quella dei rappresentanti dei relativi interessi – ma anche assicurare il coinvolgimento di settori quanto più numerosi della società c.d. “civile” (e “professionale”) rafforzando – così – il sistema di partecipazione e decisione (politica) condivisa, secondo un modello innovativo di “democrazia pluralista”. Ciò senza trascurare, conclusivamente, la rilevanza dell’essenziale profilo “deontologico” al quale – aldilà della puntuale disciplina giuridica, appunto innervata dal principio della massima *disclosure* (cfr. *supra*, §2.1 e 2.2) – deve comunque essere ispirata la attività dei rappresentanti, sia di interessi sia istituzionali, al fine di assicurare il bilanciamento fra responsabilità giuridica e responsabilità politica attraverso il quale, nelle moderne democrazie pluraliste, è possibile «rispondere alla domanda di eticità nella condotta del personale [*tout court*] politico»⁴²

⁴¹ Così R. BIN, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, n. 14/2000, p. 15 e ss., altresì disponibile liberamente in www.robertobin.it/ARTICOLI/DirfraII.htm.

⁴² In argomento si rinvia alle riflessioni di G. SIRIANNI, *Etica della politica. Rappresentanza. Interessi. Alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, 2008.