

ANNO LXXXVI - 2019

NUOVA SERIE A - N. 70,1-2

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 1-2

MARCO CASSIANI, *Spunti per una riforma sostenibile – e “a costo zero” – del processo civile*, 5

ANNA MARIA GIOMARO, *Compilazione (e legislazione) giustiniana “In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi”*, 47

PAOLO POLIDORI, FRANCESCO SESTILI, *La regolamentazione delle attività di lobbying: esperienze internazionali a confronto*, 67

DÉSIRÉE TEOBALDELLI, DAVIDE TICCHI, *Economia informale: cause e conseguenze sull'economia ufficiale*, 139

Direttore responsabile: Vilberto Stocchi

Comitato scientifico: Franco Angeloni, Licia Califano, Piera Campanella, Marco Cangiotti, Antonio Cantaro, Henry Frendo, Giuseppe Giliberti, Anna Maria Giomaro, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giulio Illuminati, Andrea Lovato, Luigi Mari, Remo Martini, Maria Paola Mittica, Lucio Monaco, Paolo Morozzo della Rocca, Paolo Pascucci, Elisabetta Righini

Redazione: Maria Luisa Biccari, Maria Morello, Edoardo Alberto Rossi

Direzione e redazione: Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur), Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 303250

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 Settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927

Stampa: Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

ANNO LXXXVI - 2019

NUOVA SERIE A - N. 70,1-2

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

MARCO CASSIANI *

Spunti per una riforma sostenibile – e “a costo zero” – del processo civile

ABSTRACT

- ✓ Il presente contributo si propone di offrire nuovi spunti di indagine sul problema – che affligge principalmente l'Italia rispetto a tutti gli altri Paesi europei – della (ir)ragionevole durata del processo, con l'obiettivo di suggerire, in attesa di una riforma organica del rito civile, interventi immediati e sostenibili che garantiscano concretamente di poter raggiungere, nel breve periodo, risultati accettabili in termini di rapidità ed efficienza, senza sacrificare la “ponderatezza” della decisione, da intendersi quale valore imprescindibile a cui mira l'iter processuale.
- ✓ This work offers new insights into the problem – which mainly affects Italy compared to all other European countries – of the (ir)reasonable duration of the process, with the aim of suggesting, pending an organic reform of the civil rite, actions that will ensure concretely to achieve, in the short term, acceptable results in terms of speed and efficiency, without sacrificing the “pondering” of the decision, which is understood as an essential value of the process.

* Ricamatore di Diritto Processuale Civile (IUS/15) e professore aggregato di Diritto Fallimentare (IUS/15) presso il Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università degli Studi di Urbino.

MARCO CASSIANI

SPUNTI PER UNA RIFORMA SOSTENIBILE
– E “A COSTO ZERO” – DEL PROCESSO CIVILE

SOMMARIO: 1. Brevi considerazioni in tema di (ir)ragionevole durata del processo. – 2. Alcuni cenni statistici: un impietoso raffronto tra la realtà italiana e quella europea. – 3. Cause (e pretesti) dell’(ir)ragionevole durata del processo. – 4. Analisi degli errori e della inadeguatezza dei recenti interventi normativi sulla riforma del processo civile. – 5. Il problema del c.d. “imbuto” o “collo di bottiglia”. – 6. Spunti per una riforma sostenibile del processo civile: proposte concrete ed interventi immediati. – 7. Proposte strutturali e benefici correlati. – 8. Conclusioni.

1. Brevi considerazioni in tema di (ir)ragionevole durata del processo

«La casa brucia: la Giustizia civile minaccia di estraniarsi dalla vita degli uomini, che vestono panni e infilano scarpe, e di degradare e degradarsi in un hortus conclusus, il cui scopo pratico si esaurisce nel consentire ai Magistrati di conseguire stipendi e agli Avvocati di lucrare onorari».

Con queste parole Virginio Andrioli, nel lontano 1971, affrontando il tema della “*emergenza della giustizia civile*”, esprimeva il disagio che, già all’epoca, operatori ed utenti del diritto cominciavano ad avvertire in misura sempre più crescente¹.

Sin dagli inizi degli anni ’70 si è, infatti, cominciato ad acquisire la consapevolezza di come il processo degenerativo di cui parlava l’Autore andasse aumentando in progressione geometrica, creando le fondamenta di quella crisi gravissima nella quale versa attualmente la Giustizia in generale ma, soprattutto, quella civile.

Le cause sono tristemente note e vanno rinvenute nella durata ormai abnorme del giudizio ordinario di cognizione, nella dilatazione, spesso cen-

¹ La frase di Virginio Andrioli è riportata da A. PROTO PISANI, *Emergenza della Giustizia Civile*, in *Foro It.*, V.I, Roma 1987, p. 3.

surabile, del ricorso a forme di tutela sommaria in generale e cautelare in particolare², nella incapacità, sinora manifestata dagli organi competenti, di predisporre l'introduzione di forme tipiche di tutela sommaria a favore di situazioni soggettive a contenuto e funzione non esclusivamente patrimoniale³.

Anche i rischi sono stati già da più parti evidenziati e possono agevolmente riassumersi nel pericolo che i principi fondamentali che attengono alle garanzie formali e sostanziali del processo possano risultare inevitabilmente compromessi.

Insomma, la tutela giurisdizionale, quale risultato finale di un procedimento necessariamente "diluito" nel tempo, si configura sempre più come un tardivo rimedio, atteso il probabile verificarsi di situazioni tali da ostacolare o rendere più gravosa la realizzazione del diritto previsto astrattamente dalla norma⁴.

La conseguenza inevitabile di tutto ciò è lo svilimento della funzione a cui la tutela stessa dovrebbe assolvere, che finisce per essere così, troppo spesso, fatalmente disattesa.

D'altra parte, la funzione giurisdizionale, per poter essere svolta in modo compiuto e regolare sia ai fini del rispetto delle norme e dei principi fissati a garanzia delle parti che in ossequio all'imprescindibile esigenza di

² Il tema è stato da tempo affrontato ed approfondito, in particolare, da G. TARZIA, *I procedimenti cautelari*, Cedam, Padova 1990, il quale, già all'epoca della riforma che introdusse il nuovo procedimento cautelare uniforme, ebbe modo di rimarcare come «la lentezza intollerabile del giudizio ordinario di cognizione costituisca una spinta, difficilmente controllabile, alla proliferazione di provvedimenti anticipatori, precipuamente in funzione di cautela, del soggetto che probabilmente ha ragione».

³ Sul tema v. A. PROTO PISANI, *Emergenza della Giustizia Civile* cit., p. 3 ss.: l'Autore compie una lucida ed incisiva analisi dei mali, antichi e nuovi, che colpiscono il nostro processo civile, segnalando i rimedi a suo avviso già dall'epoca esperibili, da ricercarsi nella semplificazione della disciplina della competenza e della giurisdizione, nell'allargamento e nella razionalizzazione della competenza per materia al tempo riservata al Pretore, nell'estensione del rito speciale del lavoro alle controversie in materia di locazione, affitto e comodato e, ancora, in tema di infortunistica stradale, nella riforma della disciplina della fase preparatoria del rito ordinario, nonché della fase decisoria e del giudizio di appello.

⁴ Sul rischio di una generale "deformalizzazione" della tutela giurisdizionale v. G. TARZIA, *op. cit.*, p. 24, secondo cui «solo il recupero della funzionalità del processo ordinario potrà ricondurre i procedimenti cautelari nell'alveo di quella funzione, sussidiaria ed integratrice e non sostitutiva, della giurisdizione ordinaria, che spetta loro, nel disegno legislativo e – ciò che più conta – in un assetto della giustizia civile ispirato alla logica della garanzia e dell'efficienza e non a quella, sempre traumatica, dell'emergenza».

obiettività, completezza ed efficacia del giudizio, postula, quale presupposto irrinunciabile, che, tanto da parte degli organi competenti quanto da parte dei soggetti interessati, vengano posti in essere complessi e precisi adempimenti, il cui svolgimento, per la natura stessa dell'attività richiesta, determina inevitabilmente il decorso di un certo periodo di tempo che, talvolta, può anche essere assai lungo.

Questa “*mora*” indispensabile per il compimento dell'ordinario iter processuale spesso rende praticamente inefficace il provvedimento definitivo: cosa, questa, che imporrebbe la necessità di adottare misure aventi la funzione di neutralizzare gli effetti negativi del trascorrere del tempo e di evitare i danni derivanti “*dalla naturale inettitudine del processo ordinario a creare, senza ritardo, un provvedimento definitivo*”⁵.

Va detto, per onestà intellettuale, che il legislatore di tutti i tempi ha sempre avvertito l'esigenza di favorire una razionalizzazione e, soprattutto, una accelerazione del processo civile⁶.

Ma, purtroppo, i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

Dal 1973 (con l'approvazione della legge sulle controversie di lavoro) si sono susseguiti incessantemente costanti “ritocchi” al codice di procedura civile che, però, hanno favorito l'introduzione, nel nostro ordinamento, di una pluralità di norme spesso non coordinate tra loro, quando non addirittura incongruenti ed illogiche che, lungi dal raggiungere il risultato che il legislatore si era prefissato, hanno invece inevitabilmente compromesso quella eccezionale armonia che i Padri Fondatori erano riusciti a creare nel codice di procedura civile approvato con R.D. n. 1443 del 28.10.1940.

Per acquisire, però, piena contezza della gravità del problema – e anche per sconfessare alcune fuorvianti teorie di comodo che prospettano falsi problemi per giustificare la patologia del rito civile – sarà opportuno ripor-

⁵ Nella sua *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*, Padova 1936, Calamandrei parla di «mora indispensabile al compimento dell'ordinario iter processuale» ricordando il rischio che essa possa rendere praticamente inefficacie il provvedimento definitivo.

⁶ Va ricordato, al riguardo, che il problema dell'accelerazione del processo civile attraverso l'introduzione di misure riconducibili al comune denominatore della cautela si era posto sin dai tempi delle XII Tavole, nelle quali era prevista la figura dell'*addictus* ovvero l'istituto del *nexus*. D'altra parte, anche in tutte le più recenti riforme di diritto processuale civile succedutesi in ambito europeo l'esigenza della creazione di una tutela anticipatoria, differenziata rispetto a quella ordinaria, deve ritenersi universalmente avvertita. Si pensi, ad esempio, alla *Ley de Enjuiciamiento Civil*, che ha introdotto nel diritto processuale spagnolo una intera sezione dedicata a *Las medidas cautelares*.

tare le risultanze di alcune indagini statistiche, i cui “*freddi numeri*” dipingono in maniera purtroppo impietosa la realtà nella quale operatori e utenti del “Sistema Giustizia” si trovano attualmente: ma che serviranno, però, ad individuare correttamente ed obiettivamente le cause dei problemi.

2. Alcuni cenni statistici: un impietoso raffronto tra la realtà italiana e quella europea

Non sarà certo con gli “asettici” riscontri statistici che, di seguito, verranno illustrati e raffrontati che si potranno evidenziare cause – e, soprattutto, si potranno individuare rimedi – di un problema così grave come quello che affligge la giustizia civile italiana.

Ma il riscontro statistico sarà senz’altro utile, quanto meno, per segnalare alcune criticità delle quali il legislatore dovrebbe tenere conto prima di promuovere in maniera compulsiva ed invariabilmente raffazzonata interventi che, purtroppo, assai spesso non colgono nel segno.

Partendo, dunque, dalla descrizione dello *stato dell’arte* andrà segnalato come, nel preciso istante in cui viene redatto il presente contributo, le pendenze finali dei procedimenti civili in essere dopo il primo semestre dell’anno 2019 presentino i seguenti dati:

- pendenze finali delle aree contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione: 2.911.763;
- pendenze finali dell’area di competenza del Giudice Tutelare, A.T.P. e verbalizzazione di dichiarazioni giurate: 3.453.759.
- pendenze finali dell’area relativa ad esecuzioni e fallimenti: 541.996.

C’è, però, un dato moderatamente confortante, che è rappresentato dal fatto che, per il primo gruppo di vertenze, negli ultimi 15 anni si è registrata una riduzione complessiva di 942.477 giudizi.

Nel secondo gruppo (sempre negli ultimi 15 anni di riferimento) una riduzione di 1.143.721.

Mentre, per il terzo gruppo, la diminuzione delle esecuzioni e dei fallimenti pendenti negli ultimi tre lustri è stata di 201.244⁷.

⁷ I dati sono ricavati dal “*Monitoraggio della giustizia civile*” realizzato a cura del Ministero della Giustizia – Ufficio Statistiche, che riporta i dati degli anni da 2003 a 2018, fotografando la situazione alla data del 19.11.2018. I dati riportati si riferiscono alla situazione in essere alla data del 19.11.2018 e sono stati, successivamente, aggiornati alla data odierna.

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo.**Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anni 2003-2018 e I trimestre 2019.**

Anno	Pendenti finali Area SIECIC [Totale nazionale delle esecuzioni e dei fallimenti]	Area SIECIC Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali di Area SICID [Contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione]	Area SICID Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali totali [Totale SICID + SIECIC, al netto di Giudice tutelare, ATP e Verbalizzazione di dichiarazione giurata]	Variazione vs periodo precedente
2003	743.240		3.854.240		4.597.480	
2004	722.539	-2,8%	4.026.076	4,5%	4.748.615	3,3%
2005	700.907	-3,0%	4.160.608	3,3%	4.861.515	2,4%
2006	675.517	-3,6%	4.421.333	6,3%	5.096.850	4,8%
2007	650.229	-3,7%	4.644.332	5,0%	5.294.561	3,9%
2008	613.039	-5,7%	4.834.623	4,1%	5.447.662	2,9%
2009	618.195	0,8%	5.081.910	5,1%	5.700.105	4,6%
2010	643.945	4,2%	4.750.110	-6,5%	5.395.102	-5,4%
2011	659.384	2,4%	4.743.174	-0,1%	5.403.887	0,2%
2012	664.745	0,8%	4.414.572	-6,9%	5.081.163	-6,0%
2013	636.978	-4,2%	4.041.943	-8,4%	4.681.098	-7,9%
2014	652.913	2,5%	3.704.364	-8,4%	4.359.696	-6,9%
2015	563.671	-13,7%	3.387.854	-8,5%	3.951.525	-9,4%
2016	581.627	3,2%	3.172.368	-6,4%	3.753.995	-5,0%
2017	570.938	-1,8%	3.001.932	-5,4%	3.572.870	-4,8%
2018	527.792	-7,6%	2.915.313	-2,9%	3.443.105	-3,6%
I trim. 2019	511.858	-3,0%	2.896.671	-0,6%	3.408.529	-1,0%

(1) L'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di Previdenza è stato introdotto a partire dal 1 gennaio 2012; la modifica al registro informatizzato e quindi la conseguente possibilità di rilevazione statistica, è stata introdotta nei mesi successivi.

(2) I dati sono estratti dal datawarehouse della giustizia civile (ultimo aggiornamento del sistema l'8/05/2019), tranne il dato dei Giudici di Pace e del Tribunale per i Minorenni che risultano stimati.

Ovviamente, la suddivisione per materia è molto più “variegata” tra Giudice di Pace, Tribunale e Corte di Appello.

In particolare, avanti al Giudice di Pace, il contenzioso relativo alle opposizioni a sanzioni amministrative si attesta a 42,4%; seguono le cause di risarcimento danni da circolazione stradale (34,0%), le cause relative a beni mobili fino a Euro 5.000,00 (10,7%); le opposizioni ai decreti ingiuntivi (3,2%); i ricorsi in materia di immigrazione (0,2%); altro (9,4%).

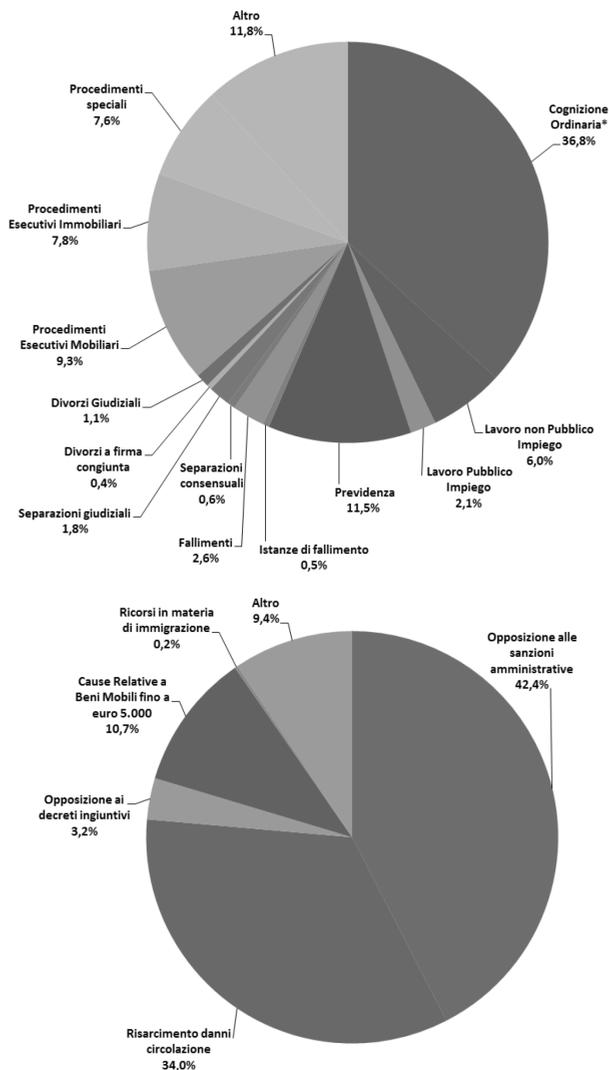
Innanzitutto ai Tribunali ordinari si registrano, invece, le seguenti percentuali: i giudizi di cognizione ordinaria (contratti e obbligazioni varie; responsabilità extra contrattuale, diritti reali, possesso, trascrizioni, locazioni e comodato di immobile urbano, riti sommari) si attestano a 36,8%.

Seguono le cause di previdenza (11,5%), quelle relative ai procedimenti esecutivi mobiliari (9,3%), i procedimenti esecutivi immobiliari (7,8%), i procedimenti speciali (7,6%), le cause relative al lavoro – non pubblico impiego (6%), quelle riguardanti il lavoro – pubblico impiego (2,1%), i fallimenti e le relative istanze (3,1%); e, in materia di stato e capacità delle persone, le separazioni giudiziali (1,8%), i divorzi giudiziali (1,1%), le separazioni consensuali (0,6%) e i divorzi consensuali (0,4%).

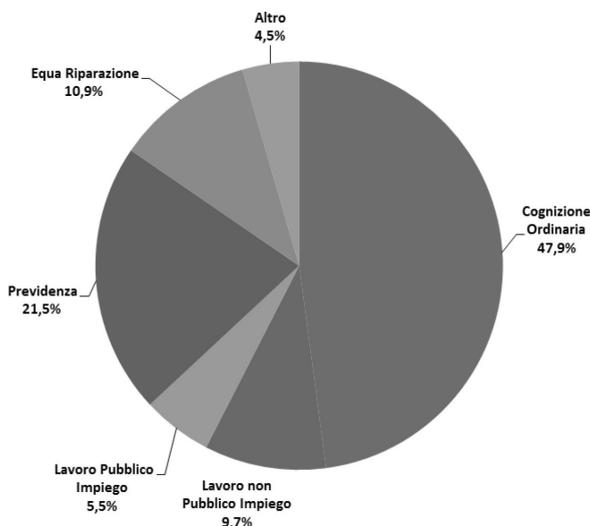
Vi è, infine, un residuo dell'11,8%.

Per quanto riguarda il dettaglio delle materie pendenti innanzi alle Cor-

ti di Appello si registra, anche qui, una percentuale di cognizione ordinaria pari a 47,9%, cause previdenziali per un 21,5%, equa ripartizione per un 10,9%, lavoro non pubblico impiego 9,7%, lavoro pubblico impiego 5,5% e, infine, “altro” 4,5%⁸.



⁸ I dati sono ricavati dall'elaborazione operata dal Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione Generale di Statistica, e sono aggiornati al primo semestre dell'anno 2019.



Chiariti questi numeri di base andrà ora esaminato l’andamento dell’arretrato civile.

Se si considerano le tempistiche medie previste dal legislatore come “ideali” che si attestano su:

- tre anni per i procedimenti di primo grado;
 - due anni per i procedimenti in appello;
 - un anno per i procedimenti in Cassazione;
- si può quantificare il c.d. “arretrato civile” nel modo che segue:
- giudizi ultra triennali in Tribunale: 381.672;
 - giudizi ultra biennali in Corte di Appello: 115.662;
 - giudizi ultra annuali in Cassazione: 76.437.

Va osservato come tali dati (che si riferiscono al primo semestre 2019 e sono gli ultimi disponibili), in linea con la metodologia Cepej (Commission for the Efficiency of Judicial System) riportano solo i numeri relativi all’arretrato civile c.d. “patologico”, dal quale sono escluse le attività del Giudice tutelare, dell’A.T.P., della verbalizzazione di dichiarazioni giurate e di tutte le esecuzioni mobiliari, immobiliari, oltre che i fallimenti⁹.

⁹ Dati ricavati dal rapporto “*European e-Justice Portal – Judicial systems – Efficiency and quality of Justice 2018*”, redatto dalla Commission for the Efficiency of Judicial Systems (in acronimo CEPEJ).

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo - Arretrato civile.
 Dato nazionale relativo a Corte di Cassazione, Corte di appello e Tribunale ordinario. Anni 2013-2018 e I trimestre 2019.

Anno	Arretrato Civile			
	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale(1)
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
2018	75.206	56%	110.033	369.436
I trim. 2019	75.823	56%	105.373	359.585

(1) In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle esecuzioni mobiliari ed immobiliari e dei fallimenti.

Da ciò deriva che, al di là dei dati statistici, la misura dell'arretrato è ben più rilevante.

Inoltre, come spesso accade quando si prendono in esame le "medie ponderate", non si tiene conto del fatto che ben diversa è la durata "endemica" dei procedimenti relativi a determinate materie rispetto a quelli che concernono contenziosi più "semplificati".

Se si considera, quindi, una media del contenzioso di primo grado di circa 3 anni (per la precisione, 952 giorni), si scopre che i giudizi in tema di successione arrivano mediamente a 2.323 giorni; quelli per responsabilità extracontrattuale a 1.568; quelli che riguardano diritti reali – possesso e trascrizioni a 1.451; quelli concernenti contratti e obbligazioni a 1.260; quelli in tema di previdenza obbligatoria a 1.140 giorni; quelli, infine, relativi ai contratti bancari si attestano su 1.022 giorni.

Rispetto alla media del contenzioso risultano, invece, di durata inferiore le controversie relative ad "*altri istituti e leggi speciali di cui al Libro III del Codice di rito*" (totale 813 giorni); i giudizi in tema di locazione e comodato di immobile urbano (690 giorni); quelli in tema di lavoro subordinato (688 giorni); quelli, infine, in tema di separazione e divorzio giudiziali (627 giorni).

Al di là, dunque, delle medie ponderate, la durata effettiva di un giudizio medio in Italia si attesta sui 3.127 giorni: e cioè, 8 anni e 7 mesi.

Ma il dato più inquietante è rappresentato dal fatto che sono oltre settecentomila i procedimenti che già violerebbero la legge Pinto, ipotizzando una distribuzione normale delle classi di anzianità.

Il dato, di per sé allarmante, diventa addirittura sconcertante ove lo si raffronti con la media europea e, segnatamente, con quei Paesi dell'Unione che hanno popolazioni più o meno simili alla nostra.

In particolare, nelle pagine che seguono, il raffronto verrà operato con Francia (66.317.994 abitanti), Germania (80.780.728 abitanti), Spagna (46.439.864 abitanti) e, infine, per analizzare un modello virtuoso anche se riguardante una densità di popolazione inferiore rispetto a quella italiana (con i suoi 60.795.612 abitanti), il “caso Polonia” (abitanti 38.496.000) (Fonte Cepej)¹⁰.

Orbene, il raffronto con queste realtà è, a dir poco, sorprendente.

Secondo le principali organizzazioni di settore (Cepej e Banca Mondiale) il “*disposition time*” (che è una formula che misura il tempo medio prevedibile dei procedimenti mettendo a confronto tutti i processi aperti ad una certa data con quelli definiti nell’ultimo anno attraverso un algoritmo che confronta le pendenze con i giudizi sopravvenuti nel periodo e quelli esauriti sempre nel periodo) la durata media prevedibile espressa in “giorni” dei tre gradi di giudizio sarebbe:

- in Francia, 348 giorni per il primo grado;
- in Germania, 192 per il primo grado;
- in Polonia 203, per il primo grado;
- in Spagna 318, giorni per il primo grado;
- in Italia, 532 giorni, sempre per il primo grado, pari a più del doppio della durata del giudizio negli altri Paesi Europei.

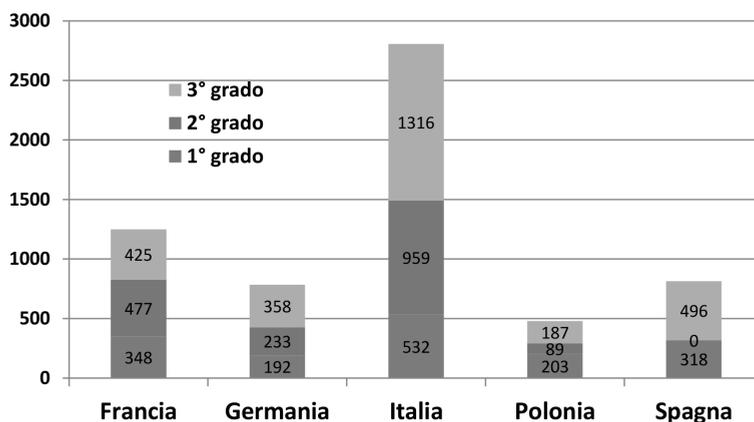
Ancora peggiore, se possibile, è il raffronto tra la durata dei vari giudizi di secondo grado che:

- in Francia si esauriscono in 477 giorni;
- in Germania si esauriscono in 233 giorni;
- in Polonia si esauriscono in 89 giorni;
- in Spagna il grafico riporta un dato integrato (2° grado 0 + 3° Grado 496);
- in Italia la durata del secondo grado si protrae, per 959 giorni, con aumento esponenziale rispetto agli altri Paesi.

Infine, per il terzo grado di giudizio (cioè quello di legittimità) si va dai 425 giorni della Francia, ai 358 della Germania, ai 187 della Polonia e ai 496 della Spagna (ma il dato è integrato con quello dell’appello): che, pur essen-

¹⁰ I dati sono stati forniti dalla Commission for the Efficiency of Judicial Systems (in acronimo CEPEJ) e sono riportati nel rapporto “*European e-Justice Portal – Judicial systems – Efficiency and quality of Justice 2018*”.

do uno dei Paesi Europei con la durata maggiore della fase di legittimità, prevede una durata media del terzo grado di giudizio che è appena un terzo di quella italiana, per la quale il *disposition time* porta ad un ammontare complessivo di 1.316 giorni¹¹.

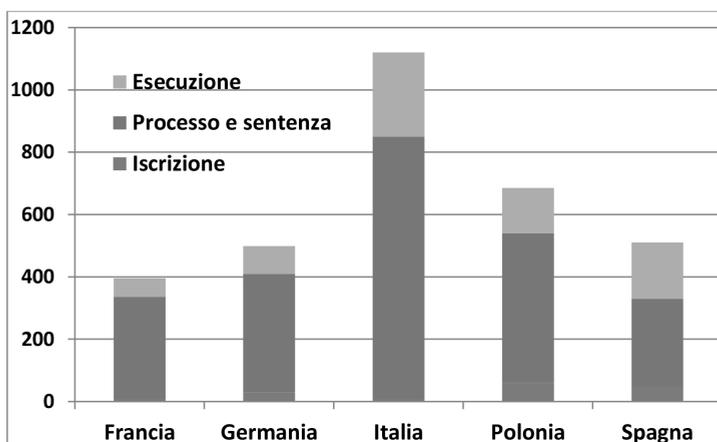


Ancor più sconcertante è, poi – sempre secondo la classifica realizzata dalla Banca Mondiale – il grafico della durata di un giudizio trattato in primo grado ed inclusivo dei tempi necessari per portare ad esecuzione il diritto una volta che sia stato accertato.

Ebbene, secondo una classifica stilata da Doing Business nel 2017, il tempo intercorrente tra l'instaurazione del giudizio e la compiuta esecuzione della sentenza di primo grado varierebbe dai 400 giorni della Francia, ai 500 della Germania e della Spagna sino ai 650 della Polonia per giungere, poi, ad un ammontare complessivo di circa 1.100 giorni per l'Italia¹².

¹¹ Dati elaborati dal CEPEJ sulla scorta delle statistiche pubblicate da primarie organizzazioni internazionali che fanno della comparabilità dell'analisi un elemento di qualità dei loro lavori.

¹² I dati sono desunti dagli ultimi due rapporti "Doing Business" redatti dalla *World Bank*.

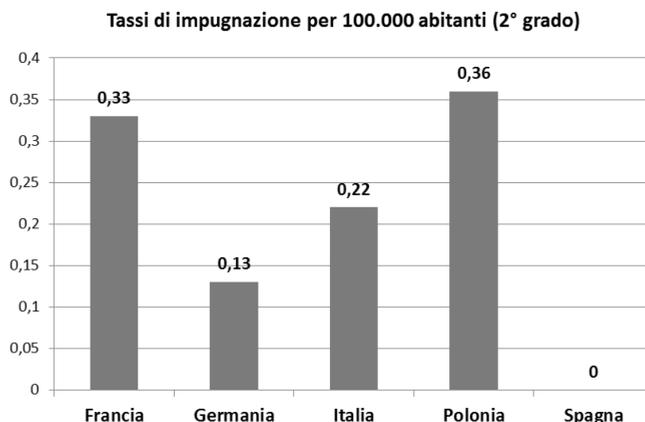
Giorni necessari per il recupero di un credito per via giudiziale (tra 2 imprese)

L'unico dato confortante che si può cogliere dalla comparazione con gli altri Paesi europei è quello che riguarda i tassi di impugnazione.

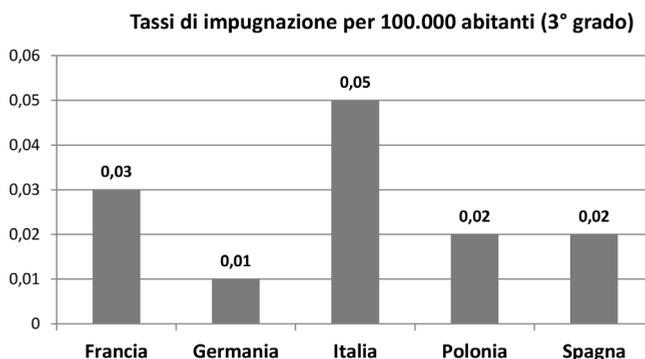
Secondo i dati Cepej, l'Italia parrebbe essere allineata alla media europea: il tasso di impugnazione su una popolazione di centomila abitanti è, infatti (per quanto riguarda il secondo grado di giudizio), dello 0,3% per la Francia, dello 0,13 per la Germania, dello 0,36 per la Polonia e dello 0,22 per l'Italia.

Ma la vera anomalia si coglie nel raffronto tra le impugnazioni promesse di fronte alla Corte Suprema di Cassazione in Italia rispetto alla media europea: laddove, per centomila abitanti, la percentuale italiana si attesta sullo 0,05%, mentre tutti gli altri Paesi (Francia 0,03%; Germania 0,01%; Polonia 0,02%; Spagna 0,02%) hanno medie che non superano la metà¹³.

¹³ Dati elaborati da Cepej e comparati con quelli forniti dai rapporti “*Doing Business*”.

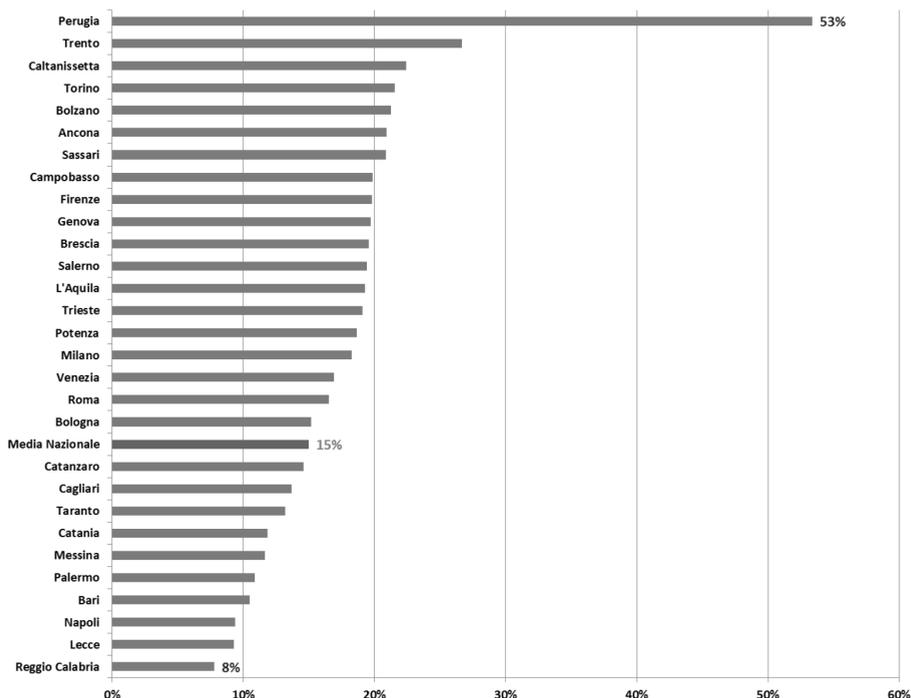


Anche in questo caso, il dato veramente singolare è rappresentato dalla assoluta disomogeneità della percentuale indicata: si consideri, infatti, che, avverso le sentenze pronunziate dalla Corte di Appello di Perugia, si registra un tasso del 53% di ricorsi per Cassazione, contro un 8% della Corte di Appello di Reggio Calabria e, comunque, un 15% di media nazionale.



Ciò premesso, va osservato come siano a tutti noti i “limiti” della scienza statistica quando essi siano fondati su dati ponderati che spesso mostrano significative discrepanze tra loro; quando si basino su meri indici di *performance* quantitative che possono essere discutibili; quando venga computata la durata dei procedimenti secondo una formula presa in prestito da teorie che appartengono alla logistica, come quella del *disposition time*; quando, infine, l’elaborazione statistica non prenda in considerazione, nel raffrontare i vari dati percentuali, quelle che sono le caratteristiche peculiari di ciascuna singola situazione: ad esempio – e come si è detto – la Corte di

Appello di Perugia fa registrare il maggior numero di sentenze impugnate rispetto al totale perché su tale dato incide sicuramente la circostanza che il capoluogo umbro, pur essendo una sede giudiziaria relativamente piccola, è comunque competente per una serie di provvedimenti originati a Roma e nel Lazio, tra cui tutti quelli a carico dei magistrati e soprattutto, i ricorsi ex legge Pinto, che nel periodo in esame hanno, di fatto, inondato Perugia¹⁴.



Pur tuttavia, il raffronto statistico appare comunque decisivo per individuare non tanto le disfunzioni del processo civile – che sono a tutti note – quanto la loro preoccupante entità¹⁵.

¹⁴ Dati forniti da CEPEJ e riportati nel rapporto “*European e-Justice Portal – Judicial systems – Efficiency and quality of Justice 2018*”.

¹⁵ La tabella rappresenta la distribuzione geografica dei tassi di impugnazione nel periodo considerato ed è ricavata dalla pubblicazione dal titolo “*La performance del sistema giudiziario italiano – un confronto con i principali sistemi giudiziari europei*” edita dal Ministero della Giustizia a cura di Fabio Bartolomeo e Magda Bianco.

3. Cause (e pretesti) dell'(ir)ragionevole durata del processo

L'incontestabile "longevità" del processo civile italiano e la sua imbarazzante durata sono stati, nel tempo, giustificati in vario modo nel tentativo di individuare i rimedi suscettibili di eliminare criticità obbiettivamente innegabili.

Va detto, tuttavia, che, più di una volta, le argomentazioni addotte per giustificare gli intollerabili ritardi del rito civile si sono rivelate del tutto pretestuose.

Si è detto, per esempio, che una delle cause che avrebbero contribuito a dilatare oltre misura la durata del processo si sarebbe dovuta ricercare nella congenita "litigiosità" degli italiani.

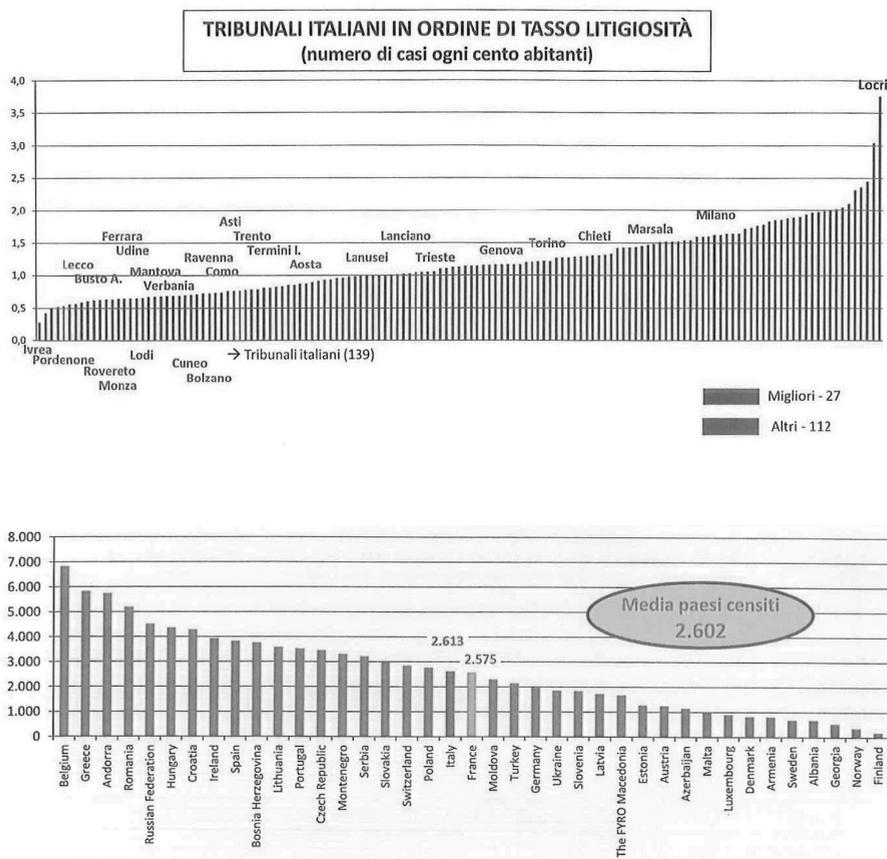
Ebbene, se è vero che la litigiosità è effettivamente diversa fra i bacini di competenza dei vari tribunali, va subito detto che essa non risulta in alcun modo correlata con la *performance* dei tribunali stessi.

Secondo la statistica Cepej¹⁶ il tasso di litigiosità varierebbe da uno 0,2 presso il Tribunale di Ivrea per attestarsi ad un quasi 4% per ogni 100 abitanti presso il Tribunale di Locri.

Ma, quali che siano le cause che hanno determinato una così profonda distanza tra i dati esaminati, va considerato che, sempre secondo una media operata da Cepej, su un campione di 100.000 abitanti, esaminati non solo nei Paesi europei ma anche nella federazione russa, considerata una media di 2.613 cittadini, se ne ricaverebbe che il tasso di litigiosità italiano è perfettamente allineato a quello medio europeo ed anzi, assieme a quello francese, è il più basso fra i paesi latini (media paesi censiti 2.602; media italiana 2.613; media francese 2.575).

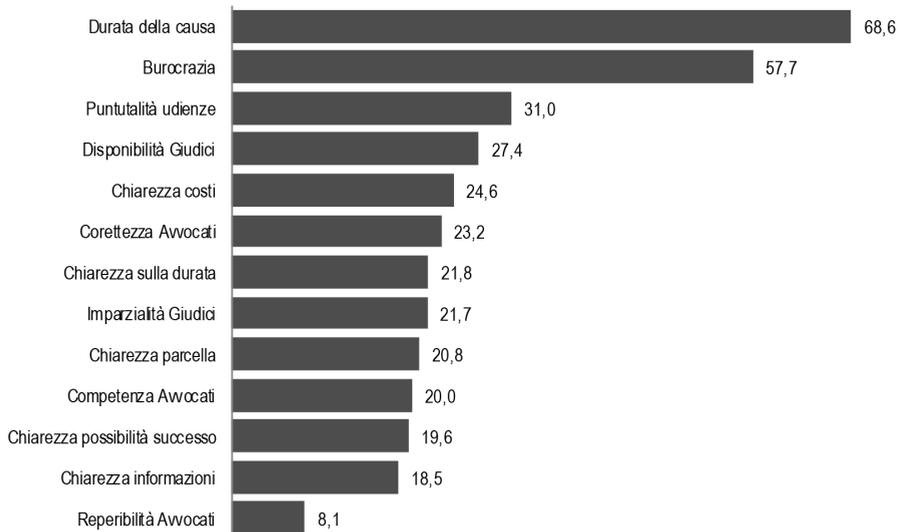
Ai due estremi: il Belgio con quasi 7.000 abitanti su 100.000 e, al minimo, la Finlandia con circa 100.

¹⁶ I dati sono desumibili dall'indagine statistica condotta dal Cepej nel rapporto "Europa Judician System – Efficiency and quality of Justice 2018".



Tra l'altro, secondo un recente *“report”* dell'Istat sul tema *“Cittadini e Giustizi civile”* vi sarebbe una crescente disaffezione dei cittadini italiani nei confronti del *“Sistema giustizia”* motivato dall'abnorme durata delle cause per il 68,6% degli intervistati, dall'eccesso di burocrazia (per il 57,7%), dalla scarsa puntualità all'udienza (per il 31,0%), dalla scarsa disponibilità dei giudici (per il 7,4%) (intesa nel senso che i giudici dovrebbero prestare più attenzione alle ragioni delle parti), dall'incertezza dei costi (per il 24,6%), dalla correttezza degli avvocati (per il 23,2%), dall'esigenza di chiarezza della durata del procedimento (per il 21,8%), da dubbi sull'imparzialità dei giudici (per il 21,7% anche qui intesa nel senso che i giudici dovrebbero garantire una maggiore imparzialità), da riserve sulle modalità con cui

sono redatte le parcelle (28,8%), dalle perplessità che il cliente nutre sulla competenza degli avvocati (per il 20,0%), dall'incertezza degli esiti (per il 19,6%), dalla scarsa chiarezza delle informazioni (per il 18,5%) e, infine, dalla scarsa reperibilità degli avvocati (8,1%)¹⁷.



Un altro falso mito da sfatare è rappresentato dal fatto che il problema dipenda dalle dimensioni dei Tribunali.

Secondo questo orientamento, migliori sarebbero i piccoli Tribunali con bassi carichi: concetto del tutto inesatto, poiché la distribuzione per fasce dimensionali dei migliori tribunali è molto simile a quella nazionale.

Si consideri inoltre – e per rimanere nell'ambito locale – che presso il Tribunale di Ancona (definito “grande” poiché dotato di un bacino di utenza che varia dai 450.000 al 1.000.000 di abitanti) con 29 magistrati togati in pianta organica e un rapporto “giudice togato/abitante” pari a 16.340, ogni giudice definisce mediamente 1.126 procedimenti all'anno; mentre presso il Tribunale di Pesaro (che è considerato “medio-piccolo”, con un bacino di utenza che va da 150.000 a 300.000 abitanti), su un organico di 15 togati e un rapporto “giudice togato/abitante” pari a 17,060, la produttività dei singoli magistrati si attesta a 1.160 provvedimenti all'anno.

Per contro Urbino (considerato un “piccolo” Tribunale, con un bacino

¹⁷ Lo schema è elaborato dal *report* dell'Istat, dal titolo “*Cittadini e giustizia Civile*”.

di utenza inferiore a 150.000 abitanti), dotato in pianta organica di 6 magistrati togati e con un rapporto “giudice/abitante” di 17.689, ha una media di produttività per ogni magistrato di 674 provvedimenti all’anno: e cioè circa la metà del Tribunale “medio-grande” di Ancona.

Si è poi detto, per giustificare taluni ritardi, che la *performance* dipenderebbe dal *mix* di cause: l’analisi statistica dimostra, tendenzialmente, che ciò è vero, ma che esistono anche molte eccezioni che escludono il configurarsi di una vera e propria correlazione sistematica.

Del pari, del tutto fantasioso è il concetto secondo cui esisterebbe una “questione meridionale”: infatti, anche questo dato va smentito, ove si consideri che lo studio delle eccezioni dimostra che la *leadership* può determinare risultati di eccellenza anche al Sud.

Si pensi, ad esempio, che, a fronte di una percentuale di giudizi pendenti ultratriennali del 40% in essere presso i Tribunali del sud con una durata media di 996 giorni, il Tribunale di Marsala ha una pendenza ultratriennale del 5,7% e una durata inferiore alla metà (461 giorni): dati addirittura inferiori a quelle dell’area geografica del Nord (19% di pendenze ultratriennali con durata media di giorni 597).

Macro dati di performance per area geografica

Area geografica	% pendenti ultratriennali	Durata media
Nord	19%	597
Centro	27%	893
Sud	40%	996

... tuttavia

MARSALA (sud)	5,7%	461
---------------	------	-----

Secondo alcune autorevoli voci la causa dell'ingiustificabile ritardo andrebbe ricercata nella carenza di risorse (prevalentemente umane).

In realtà, le analisi statistiche condotte dimostrano che non esiste una stretta correlazione tra scoperture di organico e basse *performance* (o viceversa).

Il che indurrebbe a ritenere che sia possibile auspicare un miglioramento basato, anziché sul numero delle risorse umane, su una migliore predisposizione di logiche organizzative.

D'altra parte, dando un ampio sguardo sull'Europa, il numero di giudici non appare determinante per garantire una rapida celebrazione dei processi.

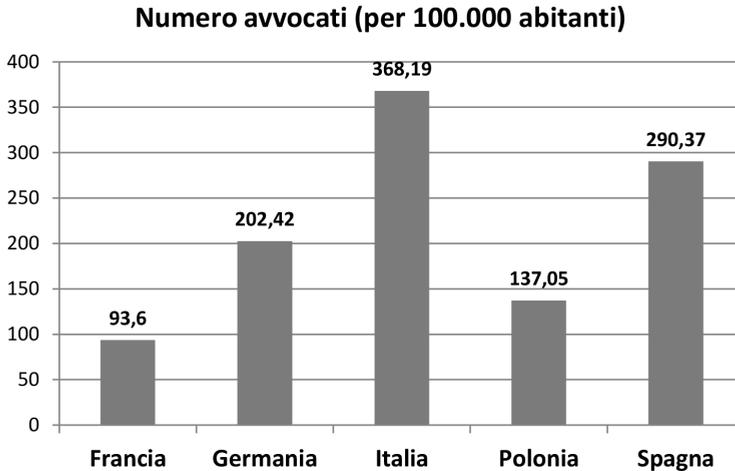
Si consideri, infatti, che la percentuale di giudici per 100.000 abitanti è, in Francia, di 10,46 e in Spagna dell'11,53, contro l'11,41 dell'Italia.

La stessa Germania – dove i processi durano 1/3 rispetto a quelli italiani – ha una percentuale di giudici su 100 abitanti che si attesta appena al 16,2%: una differenza che non giustifica l'esistenza di dati sulla *performance* così incomparabili.

Un dato e una giustificazione suggestivi sono poi quelli, da taluni enucleati, secondo cui la causa della durata abnorme del processo italiano andrebbe rinvenuta nel numero (anch'esso abnorme) di avvocati che, oltre a "drogare" un mercato che, per tale motivo, sarebbe caratterizzato da una offerta maggiore rispetto alla domanda, alimenterebbe anche quella litigiosità che abbiamo già visto essere per taluni alla base dell'implementazione del contenzioso civile.

Ancora una volta, il dato statistico parrebbe far propendere per tale conclusione, ove si consideri che su 100.000 abitanti ci sono, in Italia, 368,19 avvocati, in Spagna 290,37, in Germania 202,42, in Polonia 137,05 e, in Francia, appena ¼ (93,6)¹⁸.

¹⁸ Grafico elaborato a cura di Cepej in base all'articolo di Carmignani-Giacomelli, *Too many lawyers? Litigation in Italian Civil Courts*, Temi di discussione 745, Banca di Italia.



Ribadito quanto già detto in tema di litigiosità – e cioè che quella italiana è perfettamente allineata con la media europea ed è di gran lunga inferiore rispetto a quella di altri Paesi – bisognerà, però, analizzare il dato anche alla luce del numero di procedimenti penali pendenti (che sono circa 3 milioni l'anno).

Orbene, se si può ritenere che una relazione causale possa sussistere tra il numero degli avvocati e quello della litigiosità nel settore civile, è certamente ben difficile credere – con riferimento ai procedimenti penali – che gli avvocati possano produrre “criminosità”.

Dunque, ancora una volta l'assunto (così come il dato statistico) è fuorviante.

È comunque un dato di fatto che, in occasione dell'inaugurazione di questo anno giudiziario, l'aumento complessivo delle cause civili, rispetto all'anno precedente, sia stato del 21,7% (oltre a registrarsi un +9,8% dei ricorsi tributari).

E ciò, malgrado risulti dagli ultimi dati del rapporto Censis, che vi sarebbero 15,6 milioni di italiani che hanno rinunciato ad intraprendere un'azione giudiziaria per far valere i propri diritti per via dell'alto tasso di sfiducia nei confronti del “sistema giustizia”, giudicato costoso, lento ed incapace di garantire la tutela dei diritti.

Non può, dunque, stupire il fatto che il Guardasigilli, già all'inizio del corrente anno, nella relazione sull'amministrazione della Giustizia, abbia sottolineato la necessità di un processo più semplice per far fronte all'enor-

me richiesta di giustizia che proviene dai cittadini, preannunciando che, entro la metà di febbraio, verrà depositato un disegno di legge-delega per la riforma del diritto civile, che introdurrà meccanismi di semplificazione per le cause riservate alla decisione del Tribunale in composizione Monocratica e Collegiale, per i giudizi dinnanzi al Giudice di Pace e per le impugnazioni.

È, d'altra parte, universalmente avvertita l'esigenza di scongiurare il rischio derivante da una giustizia "incagliata" con l'introduzione di un programma di massicci interventi sulle cause strutturali che determinano la durata irragionevole dei processi, attraverso l'aumento delle risorse umane e l'ottimizzazione delle stesse, mediante accelerazione dell'innovazione informatica e attraverso lo snellimento delle procedure oltre che – e, soprattutto – mediante la semplificazione degli istituti di diritto processuale.

Una illuminata e puntuale disamina delle criticità che stanno alla base della (apparentemente) irreversibile deriva nella quale si trova il processo civile è stata recentemente condotta dalla Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile la quale, nell'ambito del 31° Convegno nazionale tenutosi a Padova nel settembre del 2017 sul tema "*La tutela dei diritti e le regole del processo*", non ha mancato di stigmatizzare la "frenesia legislativa" tradottasi in un "diluvio di norme", per lo più ispirate a "giurisprudenza creativa"¹⁹; la proliferazione dei riti e la censurabile macchinosità dei gravami²⁰; la scarsa flessibilità del rito e la differenza tra sommarietà e semplificazione²¹; il mancato recepimento del *referé commission française*²²; i tentativi di sopprimere o limitare le dinamiche intrinseche del contraddittorio²³; lo scarso ricorso alla giustizia arbitrale come alternativa alla giurisdizione; il mancato potenziamento dell'arbitrato come alternativa alla giurisdizione o come semplificato strumento di composizione negoziale²⁴; l'assoluta estra-

¹⁹ G. COSTANTINO, *Note su tutela dei diritti e regole del processo*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile*, LXVII, Bologna 2019, p. 21 ss.

²⁰ G. BALENA, *Alla ricerca del processo ideale tra regole e discrezionalità*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 49 ss.

²¹ I. PAGNI, *Principio di proporzionalità e regole minime tra rito ordinario, rito del lavoro e tutela sommaria*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 113 ss.

²² Così A. PROTO PISANI, *Intervento al XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile*, tenutosi a Parma il 29 e 30 settembre 2017.

²³ Sul punto cfr. C. CONSOLO, *Il processo e il sorriso della Fata Turchina*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 501.

²⁴ G. RUFFINI, *L'arbitrato come equivalente della giurisdizione statuale: linee evolutive*, in *Quaderni dell'Associazione Italiana* cit., p. 227 ss.

neità del nuovo rito civile all'*iron triangle* che prevede un'armoniosa fusione tra qualità, costi e tempi²⁵; infine, la mancanza di risorse: tema, questo, da tutti obiettivamente avvertito e segnalato²⁶.

Ovviamente, non solo a questo si è limitata l'Associazione, la quale ha anche suggerito illuminate quanto salvifiche soluzioni per propiziare una valida riforma del processo civile delle quali, di seguito, si parlerà.

4. Analisi degli errori e della inadeguatezza dei recenti interventi normativi sulla riforma del processo civile

Come si è detto, dopo un trentennio di armoniosa ed efficace sopravvivenza del rito civile così come ordinatamente modellato dal Regio Decreto n. 1443 del 28.10.1940, il legislatore ha avvertito la pressante esigenza di porre rimedio a tutta una serie di disfunzioni che, col tempo, si erano progressivamente registrate e che si sarebbero poi moltiplicate in maniera esponenziale nei cinquant'anni successivi.

Dall'introduzione della legge sulle controversie di lavoro (datata 1973) in poi, gli interventi legislativi si sono, infatti, succeduti a ritmo continuo, ma in maniera frammentaria e disorganica, con interventi prevalentemente finalizzati alla eliminazione dell'arretrato e all'accelerazione dell'iter processuale che spesso, anziché risolvere i problemi concreti, hanno finito per crearne altri, ancora più complessi.

A ciò si è aggiunto, ovviamente, anche un dato ineludibile, che va ricercato nella disorganizzazione degli uffici giudiziari, nella spesso improvvida e scorretta gestione delle risorse umane, materiali e strumentali disponibili e, non ultimo, nel frequente ricorso ad espedienti che consentono agli operatori giudiziari di sottrarsi al pieno adempimento dei propri doveri in modo spesso – almeno apparentemente – legittimo.

Né si è rivelata una buona “politica” quella che ha consentito al legislatore di introdurre veri e propri ostacoli, talvolta di natura giuridica, ma altre volte addirittura di tipo economico, fiscale e burocratico, alla facoltà, costituzionalmente riconosciuta, di agire e di resistere in giudizio ovvero di

²⁵ Si veda, ancora, G. RUFFINI, *op. ult. cit.*

²⁶ Sull'endemica carenza di risorse che affligge il nostro ordinamento si vedano gli interventi di Carratta, Menchini e Buongiorno nel corso del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile, tenutosi a Parma il 29 e 30 Settembre 2017.

impugnare: con ciò finendo per sacrificare il sacrosanto diritto del cittadino di ricorrere alla giurisdizione per tutelare liberamente i propri diritti ed interessi davanti ad un Giudice terzo ed imparziale, così come il dettato costituzionale gli consentirebbe di fare²⁷.

E precludendo, in tal modo, all'utente del "Sistema Giustizia", la possibilità di ottenere un provvedimento giudiziario che sia adeguatamente e congruamente motivato e che realizzi quella specifica garanzia voluta dalla costituzione²⁸.

Si è così giunti, attraverso una serie di interventi a volte miopi e a volte dettati dall'incombere di vere e proprie emergenze, a realizzare un codice che somiglia ad un "*vestito d'Arlecchino*", alla implementazione della "*fabbrica dei riti*"²⁹ e, in assenza di norme certe, rodiate ed uniformemente interpretate, a lasciare eccessivo spazio alla discrezionalità dei Giudici, tanto da realizzare quello che è stato suggestivamente definito "*il processo delle sorprese*"³⁰, utilizzando il concetto di "celerità" come un pretesto per abrogare regole e per costituirne di nuove e spesso disomogenee³¹.

Molteplici sono stati, dunque, gli errori e spesso inadeguati gli interventi che hanno caratterizzato la frenesia legislativa, soprattutto dell'ultimo decennio, e che hanno poi finito per propiziare la proliferazione di una vera e propria forma di "giurisprudenza creativa" informata alla più ampia discrezionalità dei singoli Magistrati in assenza di un preciso perimetro segnato da "regole del gioco" fornite di adeguata certezza.

In tale contesto non sono poi mancate innovazioni di mera facciata: tra le quali va senz'altro annoverata la suggestiva soppressione di parte del periodo di sospensione feriale dei termini, con conseguente riduzione dello stesso dal 1° al 31 agosto di ogni anno.

Un intervento di sicuro impatto mediatico, ma di portata assolutamente ininfluente (giacché non si è agito parallelamente sulle ferie dei Magistrati,

²⁷ Tra gli "orpelli" di natura fiscale va, ad esempio, annoverato il disposto dell'art. 13, c. 1 *quater* del D.P.R. n. 115 del 30.05.2002, così come modificato dalla L. n. 228 del 24.12.2012, recante una sorta di sanzione per il caso di soccombenza, rappresentata dal raddoppio del contributo unificato versato all'atto dell'iscrizione a ruolo della causa.

²⁸ Sul tema v. G. MONTELEONE, *Per una valida riforma del processo civile*, in www.giustiziacivile.com del 7 agosto 2014.

²⁹ Così G. COSTANTINO, *Note su tutela dei diritti* cit.

³⁰ La suggestiva definizione è riportata da I. PAGNI, *Principio di proporzionalità* cit.

³¹ Così Menchini nel corso del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile tenutosi a Parma il 29 e 30 Settembre 2017.

che sono rimaste del tutto invariate) e, infine, addirittura di una inutilità palpabile ove si consideri che, a conti fatti, gli unici, minimi benefici apportati dalla roboante “riforma” si potranno apprezzare solo nel lunghissimo periodo: nel senso, cioè, che un procedimento originariamente destinato a durare, ad esempio, undici anni si potrà, invece, oggi definire in “appena” un decennio, sempre che non intervengano incidenti di percorso dall’improbabile collocazione codicistica quali, ad esempio, il “congelamento del ruolo”, la decorrenza dei termini perentori “a certo tempo data”, i vietati – ma pur sempre disposti – “rinvii per i medesimi incumbenti”, etc.

Al di là di tali situazioni paradossali si è comunque assistito alla deleteria introduzione di una pluralità di norme spesso mal coordinate tra loro, quando non, addirittura, configgenti l’una con l’altra.

Si pensi, ad esempio, come, anche in un settore profondamente innovato qual è quello delle vendite immobiliari e, in particolare, in tema di espropriazione forzata, si sia involontariamente formata una sorta di “superfetazione” tra le norme che disciplinano la vendita e l’assegnazione del bene pignorato, sì da determinare un palese contrasto tra gli artt. 589 e 572 del codice di rito, il primo dei quali è stato modificato dall’art. 2 del D.L. 14.03.2005, n. 35 (convertito con modificazioni dalla L. 14.05.2005, n. 80) e, successivamente, dall’art. 1 L. 28.12.2005, n. 263, ma non è stato mai omologato con le disposizioni introdotte dall’art. 13 del D.L. 27.06.2015, n. 83, che hanno invece modificato il 3° comma dell’art. 572 c.p.c.

Con ciò determinandosi la conseguenza che il richiamo ivi operato, ai fini della determinazione dell’offerta contenuta nell’istanza di assegnazione, agli artt. 506 e 568 c.p.c. è rimasto di fatto immutato e non ha in alcun modo recepito la possibilità di beneficiare della riduzione di $\frac{1}{4}$ prevista dall’art. 572 c.p.c.

Tutto ciò ha finito per creare una ingiustificata disparità di trattamento tra l’offerente ed il creditore che chiede l’assegnazione e ha dato vita ad una serie di conseguenze che, non solo confliggono con la *ratio* sottesa a quest’ultimo istituto, ma appaiono addirittura del tutto illogiche ed irrazionali.

Giacché, se fosse questo lo spirito della norma, non si comprenderebbe più quale possa essere il senso (oltre che la concreta utilità) di ricorrere alla assegnazione piuttosto che seguire la normale “strada” dell’offerta – che certamente anche il creditore precedente o intervenuto potrebbe autonomamente formulare – per un prezzo addirittura ridotto del 25%.

Né, d’altra parte, avrebbe avuto senso differenziare – anche solo quantitativamente – il regime della vendita forzata da quello della assegnazione,

ove si consideri che quest'ultima altro non rappresenta se non un diverso sistema di liquidazione dei beni pignorati.

Anzi, si è sottolineato da più parti che, semmai, se una differenza avesse potuto ravvisarsi tra le due ipotesi in esame (vendita ed assegnazione), essa avrebbe dovuto privilegiare quest'ultima, proprio in ragione della natura accessoria dell'istituto³².

Ma questo è solo uno – e, forse, neppure tra i più eclatanti – dei tanti casi di sovrapposizione incoerente di disposizioni: le quali, purtroppo, non riguardano solo il codice di rito, ma anche i rapporti tra la normativa processuale ivi contenuta ed altre discipline.

Si pensi, ad esempio, alla “nuova” legge fallimentare, che prevede ora (dopo la riforma dell'art. 43 L. Fall.) che l'interruzione dei processi pendenti nei confronti del fallito si verifichi nel momento stesso della dichiarazione di fallimento.

Orbene, la norma sulla riassunzione del processo interrotto prevede, invece, che il termine decorra dalla dichiarazione dell'evento interruttivo: con la conseguenza che, ai fini della corretta riassunzione del giudizio interrotto, il relativo termine avrà una decorrenza diversa per il soggetto che è stato interessato dalla dichiarazione di fallimento rispetto a quello che a tale evento è risultato essere totalmente estraneo: con conseguente impossibilità di individuare un termine veramente certo – e, soprattutto, uniforme – per la riassunzione.

D'altra parte, l'iperproduzione di norme ha finito anche per creare situazioni nuove e mutevoli che, non essendo state adeguatamente normate e non essendo uniformemente disciplinate, vengono liberamente apprezzate da ogni Giudice, con la nefasta introduzione di una serie di “prassi” disomogenee che deve senz'altro essere censurata, poiché confliggente con quell'esigenza di “prevedibilità” che si fonda sulla certezza delle regole³³.

Debbono, inoltre, essere censurati tutti quegli interventi finalizzati a favorire una accelerazione dei tempi processuali attraverso l'introduzione di termini preclusivi, che limitano indebitamente e senza alcuna reale necessità o giustificazione il diritto di difesa delle parti: quali, ad esempio, quelli di cui al VI comma dell'art. 183, n. 1 c.p.c., fissati per la modifica delle domande,

³² Sul punto v. P. CASTORO, *Il processo di esecuzione nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano 1998, p. 281 ss.

³³ E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Processo Arbitrale Flessibile (con il Focus sull'Istruttoria)*, ESI, Napoli 2018, p. 297.

delle eccezioni e delle conclusioni già proposte, con successiva preclusione di ogni possibile modificazione; quello di cui al n. 2 del medesimo articolo e comma, in tema di deduzioni istruttorie, che non consente l'introduzione di elementi probatori anche quando essi si rivelino indispensabili per la decisione, ma siano stati rinvenuti ed individuati – talvolta anche per via della scarsa collaborazione e anche solo della precarietà dell'organizzazione della parte sostanziale – dopo la data fissata per il deposito della memoria.

D'altra parte, l'inutilità dei termini preclusivi fissati per le parti emerge in tutta evidenza ove si consideri che gli stessi, di regola, non sono seguiti da termini perentori che vincolino, invece, i Giudici.

Ciò comporta, ad esempio, che le parti siano tenute a scambiarsi memorie istruttorie negli invalicabili termini prefissati dalla norma in commento (art. 183 c.p.c.), all'esito dei quali il Giudice si riserva di decidere sull'ammissibilità e rilevanza dei mezzi istruttori richiesti per un periodo di tempo assolutamente indeterminato ed indeterminabile e, comunque, non certo codificato in alcun modo.

Quando poi non intervengano addirittura dei correttivi – anch'essi del tutto estranei alle previsioni ed alle dinamiche del codice di rito – in ragione dei quali la decorrenza dei termini stessi – che pure perentori dovrebbero essere – viene postergata, prevedendosi il loro decorso da una determinata data, a volte anche lontana nel tempo.

Spesso, a minare e ritardare l'iter processuale ci hanno poi pensato una serie di interventi incoerenti ed illogici del legislatore: si pensi, ad esempio, all'ordinanza di sospensione necessaria del giudizio prevista dall'art. 295 c.p.c. nel caso di pregiudizialità logico-giuridica, che può essere impugnata solo con ricorso per Cassazione ex art. 42 c.p.c., con una complicazione del rito ed una dilatazione enorme quanto ingiustificata dei tempi della decisione: scelta, questa, poco convincentemente motivata sulla scorta del rilievo che tale opzione accoglierebbe le severe critiche rivolte dalla dottrina al differimento del controllo sul provvedimento di sospensione che, viceversa, sarebbe stato rinviato al momento dell'impugnazione della sentenza destinata a definire la causa dipendente.

Orbene, a prescindere dall'incongruenza di prevedere il rimedio in questione solo per dolersi di provvedimenti che dispongono la sospensione e non anche nei confronti di quelli che la negano, non si potrà non rilevare come tale tipo di tutela finisca per “ingessare” completamente il procedimento in considerazione degli attuali tempi necessari per lo svolgimento di un giudizio in sede di legittimità.

Osservandosi, inoltre, al riguardo, come l'attribuzione alla Cassazione di

un ulteriore compito non si concili affatto con la pressante richiesta di deflazione ufficializzata in documenti provenienti dai vertici della Corte stessa.

Meglio sarebbe stato prevedere un rimedio impugnatorio ugualmente efficiente ed immediato, da proporsi magari nelle forme del reclamo avanti al Tribunale in composizione Collegiale, suscettibile di scongiurare l'abnorme durata del ricorso per Cassazione.

Tra le strade intraprese senza successo dal legislatore delle varie riforme vi è anche quella che passa per la "frammentazione" della tutela giurisdizionale, attraverso la predisposizione di rimedi differenziati tra loro e per loro natura eterogenei, nei quali vi sia un rito semplificato da complicare o un rito complicato da semplificare.

Si pensi all'introduzione del processo societario, la cui normativa è stata già da tempo fortunatamente abrogata perché assolutamente inefficiente e deficitaria.

Si pensi, ancora, alla delocalizzazione dei Giudici c.d. "specializzati", con conseguente frazionamento del contenzioso in Tribunali delle Imprese, Tribunali Specializzati in materia di brevetti e marchi, Tribunale della Famiglia, etc.

Oppure, si pensi all'introduzione delle famigerate "Sezioni Stralcio", oggi fortunatamente abrogate, istituite per decidere in maniera sommaria ed approssimativa procedimenti per lungo tempo celebrati davanti ai Giudici togati, con conseguente frustrazione delle aspettative degli utenti del "Sistema Giustizia", che da anni attendevano invece una pronuncia che fosse resa da soggetti professionalmente qualificati.

Ancora, si pensi all'affidamento, ormai generalizzato, ai Giudici Onorari, della redazione delle sentenze, cioè alla devoluzione, nei confronti di costoro, di una attività completamente diversa rispetto a quella normalmente svolta dai GOT che sono, di regola, Avvocati e che non hanno, quindi, alcuna esperienza nella redazione di provvedimenti di natura giurisdizionale e di portata decisoria.

Si potrà, dunque, dire che la "*fabbrica dei riti*" non ha in alcun modo speso "*la casa che brucia*"³⁴.

A tutto ciò vanno poi aggiunti i più svariati tentativi, operati a più riprese, di frapporre ostacoli procedurali, burocratici ed economico-fiscali al diritto di agire dei consociati.

³⁴ Così si esprime, ricordando "*la casa che brucia*" di Virginio Andrioli, G. COSTANTINO, *Note su tutela dei diritti* cit.

Si pensi all'ipotizzato (e, fortunatamente, abortito) arbitrato obbligatorio, che avrebbe dovuto essere introdotto per precludere alle parti la possibilità dell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, cioè quello di ottenere il riconoscimento delle proprie pretese in sede giurisdizionale.

Si pensi, ancora, all'introduzione degli Organismi di Mediazione e di Conciliazione di vario genere, così come istituiti per sopperire a molteplici e variegata esigenze dell'utenza, riconducibili a varie situazioni.

Istituti, tutti che, enfatizzando il primato dei nuovi “*media/conciliatori*” (descritti come soggetti accuratamente formati e capaci, attraverso sofisticate tecniche di mediazione, di individuare l'opportunità di scindere l'arancia in buccia e succo, sì da accontentare entrambi i litiganti, piuttosto che adottare la salomonica soluzione di dividere l'arancia in due parti uguali) finiscono, in ogni caso, per comportare ritardi ingiustificati all'iter processuale senza poi, di fatto, poter giungere ad alcun apprezzabile risultato.

Soluzioni che, pur se ispirate da nobili intenti, determinano una spesso indesiderata diluizione dei tempi processuali: senza considerare che tali rimedi si sostanziano nella reiterazione di quei tentativi di composizione transattiva della vertenza che, certamente, anche il più sconsiderato Avvocato non può non aver diligentemente tentato di propiziare prima di fare ricorso alla tutela giurisdizionale.

Altre volte gli ostacoli sono volutamente determinati da orpelli di carattere economico-fiscale.

Si pensi, ad esempio, alle norme che prevedono la duplicazione e la quadruplicazione dei contributi unificati in grado di appello ed in fase di legittimità, dove tali “gabelle” paiono essere implementate in maniera direttamente proporzionale al fastidio che l'ordinamento avverte di fronte ad ogni tipo di impugnativa dei propri provvedimenti: contemplando, altresì, tali disposizioni – chiaramente finalizzate a soddisfare malcelate esigenze di esazione di tributi da parte dell'Erario – l'ulteriore condanna della parte che risulti soccombente ad un nuovo pagamento supplementare del contributo stesso, quasi che il dolersi di un provvedimento che si assume lesivo dei propri diritti ed azionare la relativa reazione nelle forme, peraltro, previste dall'ordinamento integrino automaticamente altrettanti abusi dello strumento processuale.

Si tratta, evidentemente, di strumenti che, pur se nati e concepiti come rimedi finalizzati a scoraggiare l'accesso alla Giustizia, finiscono per rivelarsi, in realtà, destinati a colpire le sole classi sociali meno abbienti.

Si pensi, infine, all'introduzione del III comma dell'art. 96 c.p.c. dopo anni di disapplicazione dei primi due: il primo in ragione della difficoltà di

indagare sull'elemento soggettivo che ha spinto la parte ad agire o a resistere temerariamente in giudizio: mentre il secondo comma per via della naturale repulsione dei Giudici ad applicare norme che li obblighino ad un "facere" limitativo della propria discrezionalità quali, ad esempio, l'art. 269 c. 2 (secondo il quale il Giudice *deve* provvedere a differire la prima udienza nel caso in cui il convenuto chieda di chiamare in causa un terzo); l'art. 648, c. 2 (secondo il quale il Giudice *deve* concedere la provvisoria esecutorietà al decreto opposto se il creditore offre di prestare cauzione); l'art. 281 *sexies*, c. 1 (che *impone* al Giudice di differire, su richiesta anche di una sola parte, l'udienza di discussione); e, infine, lo stesso art. 183, VI comma c.p.c. (che *obbliga* il Giudice a concedere il triplo termine per memorie "se richiesto").

Ebbene, il terzo comma della norma in commento introduce, in realtà, la previsione di una sorta di potestà "punitiva" di natura squisitamente "discrezionale" in capo ai Giudici che, se usata impropriamente, potrebbe trasformarsi in un vero e proprio strumento sanzionatorio finalizzato a colpire, anche se indirettamente, l'operato degli Avvocati piuttosto che quello dei loro clienti, violando, a volte anche in maniera del tutto ingiustificata, i limiti di quella dialettica processuale che non può prescindere dall'esistenza di ruoli ben differenziati all'interno del processo, ma tutti dotati di pari dignità e meritevoli di reciproco rispetto.

Ovviamente, non meno pericolosi e pregiudizievoli sono i rimedi che vanno nel senso opposto: quelli, cioè, che prescindono totalmente dalle logiche che caratterizzano il rapporto processuale, ma che sono, invece, da individuarsi in quelle insane prassi fondate su obiettivi di "produttività" che rappresentano una contraddizione in termini rispetto alle ineludibili esigenze di ponderata valutazione dei contenuti del "prodotto" finale: anche, talvolta, a scapito di una rapidità i cui costi finiscono per diventare di gran lunga superiori ai benefici.

Si pensi alla prassi, ormai invalsa in alcune sedi giudiziarie, di disapplicare, di fatto, tutti gli articoli del codice di rito che vanno dal 184 al 281 *quinquies* compresi per saltare, così, dalla fase di trattazione – attraverso una laconica ordinanza istruttoria che definisce tutti i mezzi di prova dedotti dalle parti, invariabilmente, inammissibili e irrilevanti – a una decisione orale che spesso non consente alle parti neppure di precisare compiutamente le rispettive conclusioni.

Inutile dire che tali espedienti – sostanzialmente fondati sull'antico brocardo: "*da mihi factum, dabo tibi ius*" – non possono che integrare l'estremo opposto: giacché, invece di favorire la ragionevole data del processo, finiscono per dare vita ad un processo irragionevole, definito con provve-

dimenti i cui contenuti sono fortemente connotati da profili di sommarietà (per non dire di vera e propria superficialità), destinati ad essere censurati proprio per tali caratteristiche e a dare, conseguentemente, vita ad una ancor più lunga fase di impugnazione che, viceversa, attraverso una redazione più accurata del “prodotto finale”, si sarebbe potuta scongiurare.

5. Il problema del c.d. “imbuto” o “collo di bottiglia”

Come è stato da più parti saggiamente evidenziato, il vero e principale problema del processo civile e la causa prima dell’abnorme dilatazione dello stesso va ricercata principalmente – se non esclusivamente – nelle serie difficoltà che insorgono allo scoccare della fase decisoria.

Infatti, secondo l’*id quod plerumque accidit*, il Giudice, nella fase di trattazione, non prende minimamente cognizione dei fatti di causa, se non per valutare la fondatezza o non di eventuali eccezioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito che possano avere una valenza assorbente.

Oppure, l’attività di chi giudica è limitata alla regolarizzazione di atti e alla vigilanza sulla regolare costituzione del contraddittorio, secondo automatismi che non rendono certo indispensabile il previo esame dei fatti di causa.

Nella fase istruttoria, il vaglio del Giudice è limitato alla valutazione di alcuni aspetti processuali circoscritti al tema dell’ammissibilità e della rilevanza dei mezzi di prova, peraltro prevalentemente orale.

Solo nella fase decisoria il Giudice sa di essere chiamato ad una puntuale ed analitica disamina di tutto il carteggio processuale di cui, sino a quel momento, ha visto ben poco ed ancor meno ricorda: e lì si inceppa inevitabilmente il meccanismo: tant’è che le udienze di precisazione delle conclusioni vengono spesso fissate a distanza di anni, proprio perché il Giudice ben sa che, dopo lo scambio delle comparse conclusionali e delle repliche – e, dunque, dopo appena un trimestre – egli dovrà, sia pure senza alcun termine perentorio, emettere un provvedimento che comporterà la necessità di procedere all’esame di tutto il carteggio processuale sino ad allora scarsamente approfondito.

6. Spunti per una riforma sostenibile del processo civile: proposte concrete ed interventi immediati

In un Paese dove nulla finisce per diventare più definitivo di ciò che sarebbe invece destinato ad essere transitorio e nel quale le grandi riforme

segnano il passo per lasciare spazio ad episodici ed estemporanei interventi dettati più dall'estro e dalla genialità dei singoli piuttosto che da un disegno generale ed organico suscettibile di individuare con lungimiranza soluzioni risolutive, si potrà solo auspicare la realizzazione di una riforma sostenibile, magari di basso profilo ma almeno di buon senso, del processo civile, in attesa di tempi migliori e in assenza di maggiori risorse.

Ciò premesso, va ricordato come, da più parti, si sia da tempo auspicata, più che una ragionevole durata del processo, l'introduzione di un processo "ragionevole"³⁵, con un ritorno alle garanzie originariamente predisposte nell'interesse delle parti³⁶, nel quale siano soppresse improvvise e defatiganti condizioni di procedibilità, siano ridotti i termini dilatori ad una durata congrua, magari con eliminazione di alcuni di essi; siano posticipate, in modo accorto e prudente, preclusioni e decadenze al momento della precisazione delle conclusioni; sia consentito alle parti mandare la causa in decisione quando una o entrambe lo ritengano opportuno, in modo tale da attribuire loro ogni responsabilità per eventuali ritardi senza addossarla all'ordinamento o alla Magistratura³⁷.

Del pari, si è da più parti auspicata una maggiore accessibilità dell'appello, con conseguente soppressione di filtri e preclusioni giugulatorie sul presupposto che l'utilità del gravame consiste proprio nel correggere non solo gli eventuali errori del Giudice di primo grado (siano essi di fatto o di diritto), ma anche quelli commessi dalle parti o dai loro difensori (v. Monteleone e Balena); così come, parallelamente, si è auspicata la soppressione di quel percorso ad ostacoli che fa sì che il ricorrente in Cassazione possa sentirsi già sufficientemente appagato nel caso in cui il suo ricorso non venga dichiarato inammissibile, indipendentemente dal suo accoglimento o meno.

Certo è che, filtri come quelli predisposti dall'art. 360 *bis* del Codice di rito (che subordinano l'ammissibilità del ricorso ad una sommaria e superficiale analisi di quello che potrebbe essere l'esito dell'esame dei motivi e ad una prognostica valutazione del fatto che essi offrano elementi per confermare o mutare l'orientamento della Suprema Corte), non giovano certo a favorire quella che dovrebbe essere la più sacrosanta garanzia costitu-

³⁵ G. BALENA, *Alla ricerca del processo ideale* cit.

³⁶ L'auspicio è di CARPI, *Intervento introduttivo* al XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile.

³⁷ Sul punto cfr. G. MONTELEONE, *Per una valida riforma* cit.

zionalmente prevista per consentire al cittadino di segnalare, dolendosene, una violazione di norme di diritto che dovrebbe essere obiettivo primario dell'ordinamento scongiurare, anche a prescindere dall'iniziativa del ricorrente: che solo per questo andrebbe “premiato” e non sanzionato, in caso di incolpevole e, comunque, imprevedibile reiezione del ricorso, con “gabelle” (anche) di natura fiscale.

Oppure, la ingiustificata e inutile osservanza del principio di autosufficienza del ricorso, che pare essere più preordinata a consentire al relatore designato di condurre una disamina del carteggio processuale senza doversi neppure scomodare ad aprire il fascicolo, piuttosto che essere dettata da finalità che abbiano alla loro base obiettive ragioni giuridiche o sistematiche, dotate di un qualche rigore scientifico o, almeno, di una qualche giustificazione logica.

Il problema resta sempre quello di dover coniugare il concetto di celerità con questi ineludibili valori che, da sempre, hanno caratterizzato il rito civile e che oggi rischiano di venire meno per via dell'uso strumentale che della celerità è stato fatto come utile pretesto per abrogare le regole vecchie e per costituirne di nuove³⁸.

Cercheremo, allora, di suggerire, nelle pagine che seguono, alcune modifiche finalizzate a propiziare la risoluzione di gran parte dei problemi del processo civile attraverso una serie di interventi assolutamente sostenibili e con l'utilizzo di strumenti “a costo zero” o, comunque, di soluzioni dai costi limitatissimi e certo compatibili con i vantaggi che essi comportano.

In tale prospettiva va, innanzitutto, segnalata la necessità di operare, in tempi brevissimi, un massiccio reclutamento di Giudici Onorari (Avvocati ed ex Avvocati) dai costi assai contenuti (indennità indicativa di Euro 98,00 lordi per una giornata di udienze), ai quali affidare la gestione di tutte le fasi del procedimento, con la sola esclusione della fase decisoria.

I Giudici Onorari – il cui utilizzo sarebbe, evidentemente, meno gravoso ed impegnativo rispetto all'assunzione di personale “stabilizzato” – svolgerebbero, così, una attività che ben conoscono poiché, nella più o meno lunga carriera di Avvocato che essi hanno in precedenza esercitato – o che continuano addirittura ad esercitare in altro Distretto di Corte d'Appello – hanno senz'altro maturato significative esperienze di gestione di tutto l'iter processuale che consentono loro di operare un buon governo sia delle

³⁸ Così Menchini nel corso del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile tenutosi a Parma il 29 e 30 Settembre 2017.

modalità di assunzione delle prove che delle tecniche di risoluzione delle questioni relative all'ammissibilità e alla rilevanza delle stesse.

In realtà, l'attività decisoria affidata a tali figure professionali potrebbe essere circoscritta alla semplice risoluzione di questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito da delibarsi in via del tutto incidentale: oppure, come si diceva, alla decisione di "incidenti" che attengono al rito, nonché al vaglio di ammissibilità e rilevanza delle prove orali.

La decisione finale sarebbe, poi, affidata in via esclusiva ai soli Magistrati i quali, in tal modo, sarebbero impegnati solamente nella redazione di provvedimenti e non dovrebbero perdere neppure un minuto del loro prezioso tempo in tutte le correlate attività, che verrebbero invece utilmente svolte dai Giudici Onorari ed infine da costoro raccolte in una sorta di "pacchetto processuale" da consegnare al Giudice per la decisione.

È evidente che, ove poi il "pacchetto" risultasse incompleto o presentasse delle irregolarità o delle criticità di vario genere, il Giudice stesso potrebbe rimettere la causa in istruttoria, indicando al GOT quali specifiche attività compiere e come compierle.

Così operando si giungerebbe a favorire uno snellimento assai significativo dei procedimenti. Si otterrebbe, infatti, un'emissione massiccia di provvedimenti decisori che consentirebbe una assai celere definizione dei giudizi pendenti, visto che ai Giudici sarebbe demandato solo l'espletamento di tale incombenza: mentre l'accelerazione e la razionalizzazione del rito sarebbero garantite dallo "sfruttamento" di Giudici Onorari "a basso costo", da utilizzarsi per il necessario disbrigo di tutti gli incombenzi correlati con la corretta gestione dell'iter procedimentale.

Nell'ambito di una così marcata ripartizione degli oneri processuali tra GOT "istruttori" e Magistrati Togati "giudicanti" vi sarebbe, poi, lo spazio necessario per approntare tutta una serie di accorgimenti immediati che potrebbero essere ottenuti attraverso una minima modifica di pochi articoli del codice di procedura civile.

- a) Sarebbe, innanzitutto, opportuna la limitazione della competenza a quella territoriale: operando una sorta di *reductio ad unitatem* – così come ha fatto il Legislatore della riforma del '90 introducendo il nuovo procedimento cautelare uniforme – andrebbe eliminata la Sezione II del Titolo I, Capo I del c.p.c., restando invece inalterata la individuazione territoriale del Giudice per favorire le esigenze del "Servizio Giustizia". L'eliminazione del criterio della materia nella determinazione della competenza verrebbe superato dal criterio di distribuzione del conten-

zioso e di delocalizzazione dei Giudici chiamati a decidere le singole controversie, se del caso da attuarsi secondo criteri di specializzazione dei Giudici stessi.

Anche il criterio del valore verrebbe superato, eliminando, così, la specifica competenza per le controversie c.d. “bagatellari” in capo al Giudice di Pace, anche in ragione della natura assolutamente “soggettiva” del concetto. È, infatti, evidente che, per un condomino esasperato da anni di intollerabile convivenza con gli altri suoi simili, la controversia relativa all’uso dei servizi condominiali potrebbe apparire tutt’altro che bagatellare: così come per l’imprenditore di rango elevato potrebbe essere “bagatellare” anche la controversia da centinaia di migliaia di euro.

Sarà, dunque, auspicabile una scelta da operarsi in termini di maggiore o minore complessità del procedimento o di maggiore o minore specializzazione del Giudice a cui lo stesso dovrà essere assegnato: attraverso l’utilizzo di criteri tali da poter contemperare i diversi metodi di determinazione del valore così come tracciati dall’attuale disciplina.

È, infine, intuitivo che non dovranno essere utilizzati i Magistrati togati per la emissione di decreti ingiuntivi e neppure per la pronuncia di altri provvedimenti sommari, ivi compresi quelli cautelari, ma solo, semmai, per decidere la fase dell’eventuale reclamo.

- b) Sarebbe, inoltre, fortemente auspicabile l’unificazione dei riti con la conseguente soppressione di forme processuali diversificate e di Magistrati “specializzati”. Si tratterebbe, in concreto, di sopprimere le discipline di cui all’art. 702 *bis* c.p.c. (già guardata con più che giustificata diffidenza e spesso disapplicata dalla maggior parte dei Giudici) e, addirittura, lo stesso rito del lavoro, le cui finalità non sono certo più attuali a cinquant’anni dalla sua introduzione³⁹ per cercare, piuttosto, di privilegiare la specializzazione dei magistrati, che potrebbe agevolmente essere ottenuta attraverso la delocalizzazione delle decisioni e non del personale. Nel senso che, invece di procedere ad onerosi e complessi – quando non addirittura sgraditi – trasferimenti “fisici” di Magistrati si potrebbe trasferire, attraverso le note modalità informatiche, il “carteggio processuale” assegnato ad un certo Giudice ad altro, maggiormente specializzato in materia o anche, semplicemente, con un ruolo meno

³⁹ V. G. MONTELEONE, *Per una valida riforma cit.*

“affollato”, demandando a quest’ultimo la pronuncia della decisione finale (ma, sul punto, si tornerà in prosieguo).

- c) Sarebbe, ancora, indispensabile operare una semplificazione della fase di trattazione: per fare ciò sarebbe addirittura sufficiente prevedere anche una sola memoria per meglio articolare deduzioni con le quali modificare la domanda introduttiva, posto che al momento del deposito della stessa le parti dovranno essere tutte costituite e quindi entrambe potranno modificare la propria domanda in funzione della costituzione altrui.

Farebbe eccezione il solo giudizio contumaciale nell’ipotesi in cui, nei confronti della parte già costituita, sorgesse l’esigenza di modificare una domanda a seguito della costituzione della parte rimasta sino a quel momento contumace.

- d) Assai opportuna apparirebbe, poi, una limitazione delle memorie istruttorie alla sola (attuale) seconda memoria ex art. 183, VI comma c.p.c. per la compiuta articolazione di tutti i mezzi istruttori.

Infatti, l’abolizione della terza memoria sarebbe, innanzitutto, giustificata in ragione del fatto che non è poi certo che la parte articoli effettivamente prove contrarie, dirette od indirette che siano. Inoltre, ben potrebbe tale tipo di prova essere richiesta anche per la prima volta all’udienza fissata ai sensi dell’art. 184 del codice di rito, richiedendosi al Giudice, ai fini del vaglio di ammissibilità e rilevanza che dovrà operare, una valutazione molto semplice e, perlopiù, circoscritta alla sussistenza o non di limiti soggettivi alla prova testimoniale “contraria”. È, infatti, evidente che, ove la prova dedotta in via principale dovesse reputarsi ammissibile oltre che rilevante, non vi sarebbe alcun motivo per escludere quella contraria, salvo che per le eventuali e rarissime ipotesi di inammissibilità (soggettiva) del teste.

- e) Nondimeno, sarebbe indispensabile l’introduzione di un termine finale per l’esame delle prove e per il deposito di una memoria contenente ulteriori istanze istruttorie, oltre che la richiesta di istituzione di un eventuale, fattivo tentativo di conciliazione che, operato in una fase avanzata del procedimento, apparirebbe quanto mai efficace, visto che le parti avrebbero avuto ormai tutto il tempo necessario per saggiare la concreta direzione nella quale l’iter processuale risulta ormai indirizzato. È, infatti, evidente – e in ciò va individuato il sostanziale fallimento di tutte

le svariate forme di rimedi conciliativi “preliminari” sin qui previsti dal Legislatore in funzione di filtro rispetto all’accesso alla Giustizia “togata” – che sarà assai più facile trovare un accordo nel momento in cui la parte, verificato l’esito della trattazione e della fase istruttoria pressoché esaurita, recepito l’orientamento del Giudicante su determinate eccezioni che essa reputava magari decisive e preso atto, altresì, dei concreti sviluppi della vertenza (testimonianze che si auspicavano dirimenti ma rivelatesi, di fatto, generiche o inconferenti, documentazione inaspettatamente prodotta da controparte, diniego di ammissione di mezzi di prova reputati decisivi) abbia una visione prognostica piuttosto chiara su quelli che potrebbero essere gli esiti della decisione, piuttosto che un tentativo operato *ex ante*, quando tutto appare ancora possibile e, comunque, del tutto incerto.

Le prove ulteriori andrebbero, invece, richieste nell’ipotesi in cui, durante il procedimento, fosse emersa la necessità di assumerle (ad es.: *teste di riferimento* o *di risulta*); oppure, nell’ipotesi in cui si appalesino integrative di quelle già assunte, non essendovi motivo di punire, attraverso ferree quanto ingiustificate preclusioni, la parte che sia risultata meno operativa ed efficiente nel reperimento dei mezzi di prova.

- f) Ovviamente, l’auspicata semplificazione del rito andrebbe comunque coniugata con il diritto della parte a far valere nella maniera più completa ed esaustiva tutti gli elementi ritenuti essenziali alla propria tutela processuale: e non dovrebbe, quindi, precluderle affatto la possibilità di censurare – quando si è ancora “in corsa” e non solo all’esito, quando il processo appare ormai tutto istruito – le singole decisioni assunte nel corso della fase istruttoria attraverso il rimedio del reclamo così come delineato dal previgente art. 178 del codice di rito (nella versione *ante* riforma del 26.11.1990, n. 353 – v. art. 15), sostituito al Collegio il Giudice che dovrà, poi emettere la decisione⁴⁰. Tale possibilità – oltre

⁴⁰ Prima delle modifiche introdotte dall’art. 15 della L. 26.11.1990, n. 353 l’art. 178 contemplava un secondo comma che, testualmente, recitava: «*tuttavia le ordinanze del Giudice Istruttore che risolvono questioni relative all’ammissibilità e alla rilevanza di mezzi di prova proposti dalle parti o ammissibili d’ufficio, possono essere impugnate dalle parti con reclamo immediato al Collegio*». L’articolo proseguiva precisando che «*il provvedimento del Collegio è limitato all’ammissibilità e alla rilevanza del mezzo di prova e pertanto le parti non possono sottoporgli conclusioni di merito, né totali né parziali. Tuttavia il Collegio, su richiesta di parti o d’ufficio, può limitarsi a rimettere con l’ordinanza le parti al Giudice Istruttore per gli adempi-*

ad essere in linea con l'auspicata soppressione di filtri e preclusioni giugulatorie in tutti i rimedi impugnatori – risponderebbe anche all'esigenza di fornire, in sede decisoria, un "pacchetto processuale" più immune possibile da vizi che potrebbero determinarne la retrocessione in istruttoria: semplificando, così, e non certo appesantendo l'iter processuale.

- g) La fase decisoria inizierebbe, poi, con la trasmissione, da parte del Giudice onorario a quello togato, del "fascicolo processuale" compiutamente istruito, con conseguente onere, a carico di quest'ultimo, di pronunciare la sentenza in tempi ragionevoli oppure di rimettere in istruttoria il fascicolo per una sola volta, con la specifica indicazione delle integrazioni richieste che, in ipotesi particolarmente delicate, potrebbero essere acquisite anche direttamente dallo stesso Giudice togato (ad. es. somministrazione dell'interrogatorio formale o assunzione della prova testimoniale, pronuncia dell'ordine di esibizione, istituzione di C.T.U. etc.).

Tali elementari semplificazioni, coniugate con gli interventi immediati in precedenza evidenziati e con le proposte strutturali che, di seguito, verranno illustrate, consentirebbero probabilmente il raggiungimento di quell'obiettivo di minimale efficienza che dovrebbe costituire il punto di partenza di un radicale e massivo intervento di riforma del processo civile fondato su logiche di rinnovamento e di riorganizzazione dell'esistente, realizzate con scrupoloso rigore scientifico e non più sotto l'onda emotiva, con finalità mediatiche e – sempre ed invariabilmente – secondo la consueta logica dell'"emergenza".

7. Proposte strutturali e benefici correlati

Come si diceva, gli essenziali spunti sopra enucleati andrebbero integrati con tutta una serie di interventi strutturali di agevole realizzazione e dai quali deriverebbero, anche, significativi benefici.

menti previsti dagli articoli 189 e 190». L'esecuzione dell'ordinanza veniva, dunque, sospesa durante il termine per proporre reclamo e durante il relativo giudizio, salvo che il Giudice Istruttore ravvisasse la ricorrenza di particolari casi d'urgenza per procedere all'istruttoria nonostante la pendenza del reclamo.

- a) Innanzitutto, attraverso l'introduzione di nuove forme di reclutamento dei GOT si darebbe sfogo al “sovraffollamento” degli Albi professionali, consentendo soprattutto alle più giovani categorie di Avvocati e a quelle patrimonialmente più deboli (Avvocati pensionati) di poter esercitare una attività comunque remunerata.
- b) La Magistratura, così come oggi concepita, potrebbe diventare una categoria professionale “ad esaurimento”, giacché i “nuovi” Giudici – quelli, cioè, a cui affidare, ovviamente assieme ai Giudici già in organico nella “vecchia” Magistratura, la sola fase decisoria – potrebbero essere reclutati con procedure concorsuali assai più snelle e con un inquadramento professionale affatto diverso.

Infatti, la loro attività sarebbe limitata alla sola emissione di provvedimenti decisori. Inoltre, la durata del servizio dovrebbe essere prevista in misura limitata, poiché la prosecuzione della carriera e l'eventuale proroga dell'incarico dovrebbero essere condizionate ad una valutazione fondata sui soli criteri meritocratici.

E poiché è assai difficile e controversa l'individuazione di tali criteri, la scelta dovrebbe necessariamente incentrarsi sul criterio statistico e la relativa valutazione dovrebbe, così, essere operata sulla base della semplice verifica del numero di impugnazioni proposte contro le decisioni dei “nuovi” Magistrati (si badi bene, sul numero delle impugnazioni e non dell'esito delle stesse, per evitare forme di appiattimento “solidaristico” del Giudice d'Appello alla statuizione impugnata a tutela del Collega di primo grado che, da una riforma della sentenza, potrebbe subire pregiudizio alla carriera e vedersi compromessa la proroga dell'incarico).

In tal modo si potrebbero limitare temporalmente al solo periodo di effettiva copertura del ruolo le garanzie di autonomia e indipendenza riservate ai Magistrati: che, così, terminato il loro delicato ufficio, tornerebbero a diventare cittadini “normali”, evitando di dare vita ad una sorta di “categoria protetta”, invisita all’*“uomo che veste panni e infila scarpe”* – così descritto nella puntuale ed efficace espressione coniata da Virginio Andrioli – e destinata ad essere percepita (a torto o a ragione) come una sorta di “casta”⁴¹.

In realtà, il regime dell'autonomia e delle garanzie sarebbe paragonabile

⁴¹ Per citare la suggestiva espressione di Andrioli riportata da A. PROTO PISANI, *Emergenza della Giustizia Civile* cit., p. 3.

a quella di cui godono tutti i normali soggetti che ricoprono cariche elettive di durata, ovviamente, limitata (ad es. parlamentari e altre figure istituzionali dello Stato).

Un siffatto tipo di reclutamento consentirebbe anche di contenere la retribuzione dei nuovi Giudici, che verrebbero invero chiamati a svolgere attività ben più limitate rispetto a quelle affidate agli attuali Magistrati.

- c) Grazie allo sfruttamento del processo telematico sarebbe poi possibile spostare il fascicolo e non il Giudice: in altri termini, invece di individuare Sezioni specializzate di Tribunali variamente allocate, obbligando, così, le parti e i difensori a trasferirsi dall'una all'altra città, si potrebbe semplicemente affidare la decisione ai Giudici variamente dislocati sul territorio nazionale a seconda delle rispettive specializzazioni ed in ragione delle effettive esigenze di ogni singolo ufficio.

In altri termini, la controversia "specialistica" potrebbe sempre essere seguita dal Giudice specializzato che si trova magari in una diversa località: e, allo stesso modo – ed a prescindere dalla specializzazione – il Giudice della sede gravata da un minore carico di contenzioso potrebbe anche decidere controversie che pendono avanti ad uffici il cui carico di lavoro è eccessivo in relazione all'effettivo organico impegnato *in loco*.

Inoltre, sempre sfruttando lo strumento telematico, si potrebbe implementare sensibilmente la garanzia di imparzialità del Giudice, poiché il "pacchetto processuale" potrebbe essere trasmesso allo stesso privo di ogni riferimento ai nomi delle parti, che sarebbero individuate da una sigla e risulterebbero, così, assolutamente irricognoscibili (ad es., i classici Aulo Agerio e Numerio Negidio).

- d) Quanto all'organico degli Uffici Giudiziari – senz'altro carente – esso potrebbe essere incrementato attraverso trasferimenti e mobilità di personale pubblico in sovrannumero e già in forza in Enti Pubblici soppressi (ad esempio le Province etc.), oppure dai numerosi soggetti purtroppo presenti nel nostro Paese in elevate percentuali che, in attesa di lavoro, percepiscono comunque un sussidio.

8. Conclusioni

Gli spunti suggeriti ed il sistema sinteticamente delineato nelle pagine che precedono potrebbero essere auspicabilmente suscettibili di contribuire ad una riforma sostenibile del processo civile, che sia idonea a renderlo

maggiormente rispondente alla universalmente avvertita esigenza di rapidità ed efficienza, senza rischiare di sacrificare la “ponderatezza” della decisione, che è e rimane una caratteristica imprescindibile della gestione del rito civile.

In effetti – e a ben vedere – ci vorrebbe davvero poco, attraverso l’uso di correttivi dettati anche dalla semplice esperienza maturata “sul campo” da chi, rispettosamente professando la materia processuale, costantemente frequenta le aule di Giustizia, oltre che da soluzioni ricavate sulla scorta di considerazioni ispirate dal più elementare buon senso (e quelle che precedono altro non sono se non questo) porre un provvisorio ma, al tempo stesso, concreto rimedio all’inerzia e al ritardo, spesso ingiustificati ed ingiustificabili, del legislatore nel dare rilievo e tutela a situazioni soggettive di indubbia rilevanza sociale attraverso la predisposizione di un processo civile che possa dirsi veramente efficiente e pienamente conforme al dettato costituzionale.

ANNA MARIA GIOMARO * *Compilazione (e legislazione) giustiniana “In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi”*

ABSTRACT

- ✓ L'articolo indaga le origini di un incipit legislativo, “*In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi*”, che diverrà poi rituale nei secoli per gli atti ufficiali, rilevandone la prima utilizzazione in corrispondenza con temi di straordinaria solennità trattati nel corpo della legge relativa (qual è l’emanazione di ciascuna delle parti della compilazione giustiniana; quali sono ancora, in seguito, le costituzioni che trattano temi “ecclesiastici”; ecc.), e con un conseguente adeguato sviluppo della parte proemiale di ciascuna costituzione.
- ✓ The article examines the origins of the legislative incipit, “*In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi*”, which will become ritual over the centuries for official acts. It notices its first use in correspondence with exceptional solemnities treated in the relative law (as the emanation of each parts of the Justinian compilation; or the constitutions that deal with “ecclesiastical” themes; etc.), and it also highlights an important development of the proemial part of each constitution.

* Professore Ordinario di Diritto Romano (IUS/18) presso il Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell’Università degli Studi di Urbino.

ANNA MARIA GIOMARO

COMPILAZIONE (E LEGISLAZIONE) GIUSTINIANEA
“IN NOMINE DOMINI NOSTRI IHESU CHRISTI”

SOMMARIO: 1. Gli elementi identificativi delle costituzioni c.d. introduttive della compilazione giustiniana. – 2. Le costituzioni programmatiche (528-530). – 3. Le costituzioni del 533-534 e i loro *proemia*. – 4. L’apertura “*In nomine Domini Nostri Ihesu Christi*”. – 5. Sui destinatari.

1. Gli elementi identificativi delle costituzioni c.d. introduttive della compilazione giustiniana

La destinazione dell’opera prodotta dalla commissione giustiniana del 530-533, destinazione che appare orientata non solamente alla pratica dei tribunali e alla *recitatio* del foro, ma anche (e soprattutto) all’insegnamento e alla formazione dei giovani, risulta palese – mi sembra – fin dalle note introduttive e dagli elementi identificativi delle due costituzioni *Tanta* e *Om-nem*, e dalla contemporaneità di emanazione delle stesse. Com’è noto il 16 dicembre 533 costituisce una data di basilare importanza per la scienza del diritto e per i suoi sviluppi sotto un duplice profilo: da un lato la costituzione *Tanta* o *Dedoken* presentava al mondo (*ad senatum et omnes populos*) la grande opera legislativa che coronava il percorso della storia giuridica di Roma (e che avrebbe travalicato i millenni); dall’altro, la costituzione *Om-nem*, in palese collegamento con la precedente¹, sanciva un nuovo assetto degli studi di diritto.

Gli elementi identificativi di queste due costituzioni (*inscriptio* e *sub-scriptio*), posti a confronto anche con quelli che si leggono in rapporto a tutte le costituzioni c.d. introduttive (cioè a dire quel gruppo di sette disposizioni giustiniane che tradizionalmente si leggono a margine del percorso di ogni singola parte della compilazione) possono offrire qualche spunto di

¹ Su tali collegamenti, in particolare, A.M. GIOMARO, *Sulla presenza delle scuole di diritto e la formazione giuridica nel tardoantico*, Soveria Mannelli 2011, p. 49 ss.

riflessione in questo senso. Dal 13 febbraio 528, data di promulgazione della costituzione *Haec quae necessario*, al 16 novembre 534, che segna l'entrata in vigore del *Codex repetitae praelectionis*, l'attività legislativa di Giustiniano risulta molto interessante. A lato dell'attività compilatoria di quel periodo l'imperatore emanava: la costituzione *Haec quae necessario* con la quale decideva la compilazione del *Novus Codex* del 529; la *Summa rei publicae* con la quale annunciava la pubblicazione del suddetto *Codex*; la *Deo Auctore* disponente la compilazione dei Digesti; la *Imperatoriam maiestatem* relativa alla pubblicazione delle Istituzioni; la *Tanta* per la pubblicazione dei Digesta; la *Omnem* per la riforma dell'ordinamento degli studi di diritto; la *Cordi* circa il *Codex repetitae praelectionis*.

Una comparazione sinottica dei singoli elementi che compongono l'*inscriptio* (1. l'imperatore e le sue titolature, 2. il destinatario) e la *subscriptio* (1. la data, giorno e mese, 2. la città quando presente, 3. i consoli, e quindi l'anno di emanazione) di queste costituzioni nel loro "percorso" cronologico, e distinguendo le loro finalità, cioè se abbiano valore programmatico, o si riferiscano al momento di pubblicazione di un testo, potrebbe suggerire qualche argomento di riflessione ulteriore relativamente ai rispettivi contenuti.

costituzioni programmatiche	costituzioni "emanative"
13 feb. 528 = <i>Haec quae necessario (de novo codice componendo)</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Iustinianus Augustus</i> • <i>ad senatum</i> • <i>Data id. Febr. Constantinopoli dn. Iustiniano pp. A. I. cons. [528].</i> 	7 apr. 529 = <i>Summa rei publicae (de Iustiniani codice confirmando)</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Iustinianus Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator semper Augustus</i> • <i>Menae viri illustri praefecto praetorio II ex praefecto huius almae Urbis ac patrio</i> • <i>Data VII id. April. Constantinopoli Decio viro clarissimo consule. [a. 529].</i>
15 dic. 530 = <i>Deo auctore</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Caesar Flavius Iustinianus Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator semper Augustus</i> • <i>Triboniano quaestori sui salutem</i> • <i>Data octavo decimo calendas Ianuarias Constantinopoli Lampadio et Oreste viris clarissimis consulibus.</i> 	

(segue)

costituzioni programmatiche	costituzioni "emanative"
	<p>21 nov. 533 = <i>Imperatoriam maiestatem (de confirmatione institutionum)</i>, IN NOMINE DOMINI NOSTRI IHESU CHRISTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Caesar Flavius Iustinianus Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus Vandalicus Africanus Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator semper Augustus</i> • <i>cupidae legum iuventuti</i> • <i>Data undecimo kalendas Decembres Constantinopoli domino nostro Iustiniano perpetuo Augusto tertium consule.</i>
	<p>16 dic. 533 = <i>Tanta</i> IN NOMINE DOMINI DEI NOSTRI IHESU CHRISTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Caesar Flavius Iustinianus Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus Vandalicus Africanus Pius Felix Inclutus Uictor ac Triumphator semper Augustus</i> • <i>ad senatum et omnes populos</i> • <i>Data septimo decimo kalendas Ianuarias Iustiniano domino nostro ter consule.</i>
	<p>16 dic. 533 = <i>Omnem</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Caesar Flavius Iustinianus Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus Vandalicus Africanus Pius Felix Inclutus Victor ac Triumphator semper Augustus</i> • <i>Theophilo, Dorotheo, Theodoro, Isidoro, et Anatolio et Thalelao et Cratino viris illustribus antecessoribus et Salaminio viro disertissimo antecessori salutem</i> • <i>Data septimo decimo kalendas Ianuarias Constantinopoli domino nostro Iustiniano perpetuo Augusto ter consule.</i>

(segue)

costituzioni programmatiche	costituzioni “emanative”
	29 dic. 534 = <i>Cordi (de emanatione codicis et secunda eius editione)</i> IN NOMINE DOMINI NOSTRI IHESU CHRISTI <ul style="list-style-type: none"> • <i>Imperator Caesar Flavius Iustinianus Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus Vandalicus Africanus Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator semper Augustus</i> • <i>senatui Urbis Constantinopolitanae salutem</i> • <i>Data XVI k. Dec. Constantinopoli dn. Iustiniano pp. A. IIII et Paulino vc. cons. [a. 534].</i>

2. Le costituzioni programmatiche (528-530)

Cronologicamente va considerato innanzi tutto il gruppo delle tre costituzioni 528 / 529 / 530, due con finalità programmatica e una di emanazione del *novus codex*.

E va considerata in primo luogo la linearità delle intestazioni delle due costituzioni più propriamente “programmatiche”, la *Haec quae necessario* e la *Deo auctore*. La prima (528), stringatissima, porta l’usuale intestazione di una costituzione imperiale, con il nome dell’imperatore regnante e la titolazione che gli compete di Augusto, non dissimile da tutte quelle che percorrono i due codici, sia di Teodosio che di Giustiniano, non dissimile da quella della costituzione con cui l’imperatore Teodosio circa un secolo prima aveva dato l’incarico per la compilazione del suo codice². La seconda

² CTh. 1.1.5 (*Imp. Theodosius et Valentinianus AA. ad senatum*) (*Dat. VII kal. April. Constantinopoli Florentio et Dionysio cons. <429>*). Peraltro anche la costituzione “emanativa” (438), pur celebrata con i *gesta senatus* che ci riporta il *Codex Ambrosianus* C 29 inf. (su cui L. ATZERI, *Gesta senatus Romani de Theodosiano publicando. Il Codice Teodosiano e la sua diffusione ufficiale in Occidente*, Berlin 2008, in part. p. 319), non risulta particolarmente significativa sotto il profilo che qui interessa: *Anicius Achillius Glabrio Faustus v.c. et inl., tertio ex praefecto urbi, praefectus praetorio et consul ordinarius legit ex codice Theodosiano, libro primo, sub titulo ‘de constitutionibus principum et edictis’*: DD. NN. IMPP. THEODOSIUS ET VALENTINIANUS AA. AD SENATUM. E pure si tratta di un testo che, nel trapasso del codice dalla *pars Orientis* a quella *Occidentis*, in quella cerimonia rituale e solenne davanti al senato di Roma, coi ripetuti “*acclamatum est*” descritti dal Cod. C 29 inf., doveva assumere particolare valore: di volta in volta il valore di una formale accettazione (la *receptio* di cui dice Clossius, Baudi di

(530), costruita o ri-costruita³ con data a circa un anno e mezzo dalla *Sum-*

Vesme, e sulla scia la *communis opinio*, Grosso, Gaudemet, Kübler, De Francisci, Cervenca, Talamanca, De Giovanni, De Marini, che tuttavia parla di approvazione delle singole costituzioni; e ancora, con qualche ambiguità, Crescenzi, Guarino, Bretone, ecc.), di una semplice comunicazione (Warnkönig), di presentazione ufficiale (Du Caurroy, Hugo, Karlowa, ecc.), di impegno all'adozione di misure di conservazione e diffusione (Jörs), ovvero modalità di pubblicazione ed edizione (Matthews), di *publicatio* nel senso di semplice esibizione ad un senato spettatore (Mommsen, Krüger), di determinazione di chiarimenti circa l'attività e i risultati dell'opera futura dei *constitutionarii* (Sirks), ecc. Su tutto L. ATZERI, *op. cit.*, p. 180 ss.

³ La costituzione *Imperatoriam maiestatem* è datata 21 novembre 533: ai §§ 3-4 si legge ripetutamente che l'imperatore avrebbe commissionato la composizione delle Istituzioni dopo la conclusione dell'impegno per il Digesto (*cumque hoc Deo propitio peractum est*). Pertanto la dottrina ha subito ritenuto che il riferimento ad un'opera istituzionale fatto dal § 11 della *Deo actore* (che sarebbe datata 528: *Ideoque iubemus duobus istis codicibus omnia gubernari, uno constitutionum, altero iuris enucleati et in futuro codici componendi: vel si quid aliud a nobis fuerit promulgatum institutionum vicem obtinens, ut rudis animus studiosi simplicibus enutritus facilius ad altioris prudentiae redigatur scientiam*) fosse dovuto ad un'aggiunta successiva alla stesura del testo originale della costituzione: così F. SCHULTZ, *History of Roman Legal Science*, Oxford 1946, p. 304 nt. 5; G.G. ARCHI, *Giustiniano e l'insegnamento del diritto*, in ID. (a cura di), *L'imperatore Giustiniano. Storia e mito. Giornate di studio a Ravenna 14-16 ottobre 1976*, Milano 1978, p. 102 s. nt. 13 = ID., *Giustiniano e l'insegnamento del diritto*, in *Scritti di diritto romano*, 3, Milano 1981, p. 1909 nt. 13 (ad un più ampio rimaneggiamento pensa M. CAMPOLUNGH, *Potere imperiale e giurisprudenza in Pomponio e in Giustiniano*, II.I, Perugia 2001, p. 237 ss.). Sul punto si è variamente ritornati. Per esempio ipotizzando che la progettazione del manuale fosse stata ideata insieme a quella del Digesto, differendone poi la realizzazione dopo l'elaborazione di tutto il materiale e quindi a compilazione digestuale ultimata (così M. BIANCHINI, *Appunti su Giustiniano e la sua compilazione*, 1, Torino 1983, p. 48). Ovvero ipotizzando che già fra la fine del 531 e l'inizio del 532 fosse stata preparata un'opera elementare ancora in forma embrionale [così G. LUCHETTI, *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, Milano 1996, p. 588 nt. 38; ID., *Nuove ricerche sulle Istituzioni di Giustiniano*, Milano 2004, p. 34 nt. 55; cui aderisce in parte G. FALCONE, 'Legum cunabula' e 'antiquae fabulae' (cost. *Imperatoriam 3*), in C. RUSSO RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Antonino Metro*, II, Milano 2010, p. 283 ss., il quale ricollega l'anticipazione del progetto delle Istituzioni alla grande preoccupazione che Giustiniano dimostra per l'insegnamento anche, per esempio, in C. 7.25.1, che porta la data del 530: adesiva A.S. SCARCELLA, *Adnotationum su una costituzione greca indirizzata da Giustiniano ai professori di diritto*, in AUPA, LX, 2017, p. 163 ss.]. Altrove avevo avanzato l'ipotesi (A.M. GIOMARO, *Ipotesi sulla datazione della "Deo auctore"*, in *Studi Urbinati*, LIII, Urbino 1984-1985, p. 185 ss.) che la *Deo auctore*, così come la leggiamo, fosse derivata dalla fusione fra due testi diversi, uno dei quali sarebbe stato l'originaria costituzione programmatica, che, nell'incertezza dei risultati doveva presentare esitazioni e perplessità, e un secondo testo «cui ben mi sembra possa darsi il valore di una necessaria ratifica rispetto ad un operare, quello dei commissari, che per metodi e risultati ha di molto sorpassato oltre che le aspettative anche le direttive a suo tempo impartite», fusione operata poi alla luce della *Tanta* (*ibidem*, p. 217).

ma rei publicae, ma soprattutto inserendosi nello stesso disegno compilatorio, ripete, in pratica, l'intestazione della costituzione emanativa del codice, la quale, a sua volta, doveva quasi necessariamente proporre una maggiore enfasi rispetto alla sua parallela dell'anno precedente.

È logico pensare ad una maggiore enfasi. La costituzione programmatica doveva presentare tutte le esitazioni e i timori del progetto, incerta circa le modalità ed i tempi della realizzazione, incerta soprattutto circa la concretezza ed operatività dei risultati. A opera ultimata almeno una parte di tali incertezze è venuta a cadere, ma soprattutto la cancelleria imperiale deve assolvere un compito politico, che è quello di dare, anche e fino dal momento dell'emanazione, il senso dell'adempimento di quanto promesso nel virtuale "programma di governo" della *civitas* (come può intendersi la costituzione del 529); deve fornire la comunicazione del fatto compiuto ravvivandola quasi con i colori della "conquista"; deve suggerire la percezione del grande vantaggio che ne può derivare. E dunque quell'imperatore che era "solo" Augusto nella progettazione, diviene ora ben altro, ora che può vantare a suo credito il risultato raggiunto.

Tutto questo risulta evidente negli appellativi di *Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator*⁴ che ora circondano di gloria il nome di Giustiniano e nell'avverbio temporale *semper* che connota in termini di grandezza la qualifica di Augusto⁵. A tutto questo la cost. *Deo auctore* aggiunge il pre-

⁴ A partire da Commodo (per quanto riguarda *Pius* forse da Caligola) diventano usuali e assumono la funzione di *cognomina* gli aggettivi laudativi *Pius, Felix, Invictus*. L'epiteto militare di *Triumphator*, che accompagna e rafforza quello di *Invictus* o *Victor* (*maximus victor ac triumphator semper augustus*) sembra risalire al tempo delle campagne di Costantino sul confine del Danubio (328-332 d.C.): su cui si veda T. GRÜNEWALD, *Constantinus Maximus Augustus. Herrschaftspropaganda in der zeitgenössischen Überlieferung*, Stuttgart 1990, p. 147-150; cfr. anche A. CHASTAGNOL, *Le formulaire de l'épigraphie latine officielle dans l'antiquité tardive*, in A. DONATI (a cura di), *La terza età dell'epigrafia. Colloquio AIEGL-Borghesi '86*, Faenza 1988, p. 11 ss., ora in ID., *Le formulaire de l'épigraphie latine officielle dans l'antiquité tardive*, in ID., *Le pouvoir impérial à Rome. Figures et commémorations. Scripta varia*, IV, Genève 2008, p. 133-187. Una visione generale delle titolature imperiali attraverso le epigrafi in D.A. MUSCA, *Le denominazioni del principe nei documenti epigrafici romani: contributo alla storia politico-sociale dell'impero*, I, Bari 1979 e ID., *Le denominazioni del principe nei documenti epigrafici romani: contributo alla storia politico-sociale dell'impero*, II: 27 a.C.- 69 d.C., Bari 1982, *passim*.

⁵ Se il titolo imperiale di *Augustus*, che originariamente connotava la *tribunicia potestas* e l'*imperium maius et infinitum* attribuiti a Ottaviano, giunge poi a suggerire l'aura religiosa del potere e della persona stessa dell'imperatore, per ciò che riguarda la connotazione temporale, cioè le espressioni "*semper Augustus*" o "*perpetuo Augustus*", se ne trova la traccia non anteriormente al III/IV secolo d.C. Può essere sufficiente ad illustrarlo qualche esempio epigrafico:

nome Flavio⁶ e la qualifica di Cesare⁷ (*Caesar Flavius*), premesse al nome di Giustiniano. Si può ben dire che nel breve percorso di un anno e nel grande percorso della confezione del codice del 529 l'*inscriptio* della legge imperiale esibisce il dilatarsi dell'esaltazione dell'imperatore e il moltiplicarsi delle sue titolature d'onore. E una volta raggiunto questo traguardo la costituzione del 530 lo ripete.

3. Le costituzioni del 533-534 e i loro *proemia*

Tre anni dopo, nel 533, le cose appaiono diverse. Innanzi tutto va rilevato che le tre costituzioni del 533 e 534 sono tutte, come la *Summa rei publicae*, delle costituzioni con finalità "emanativa" (escludendo in questo

-
- pubblicazione: AE 1908, 00090
 datazione: 306 a 312
 provincia: Latium et Campania / Regio I
 località: Sant'Agnesello
 Imp(eratoris) / d(omini) n(ostri) / Maxen/ti Invi/cti ac [p]er/[p]etui sem/per Aug(usti) / [
 - pubblicazione: AE 1932, 00060
 datazione: 375 a 378
 provincia: Aemilia / Regio VIII
 località: Brisighella
 Imp(eratori) Caes(ari) d(omino) n(ostro) Fl(avio) Valenti / Pio Felici semper Aug(usto) / Imp(eratori) Caes(ari) d(omino) n(ostro) Fl(avio) Gratiano / Pio Felici semper Aug(usto) / Imp(eratori) Caes(ari) Valentiniano / Pio Fel(ici) Aug(usto) divi / Valentiniani Aug(usti) filio / [
 - pubblicazione: AE 1968, 00601 = IMustis 00022
 provincia: Africa proconsularis
 località: Mest, Hr. / Mist / el-Oust, Hr. / El Ust / el-Berrouigue, Hr. / Ain Gueliane / Mustis
 D(omino) n(ostro) / Imp(eratori) Caesari / Flavio Iulio / Constantio / Pio Felici Vic/tori semper / Aug(usto) / mun(icipium) Iul(ium) Au(rel(ium) Mustita/num d(evotum) n(umini) m(aiestatique) e(ius)
 - pubblicazione: AE 1974, 00698
 provincia: Africa proconsularis
 località: el-Msaadine, Hr. / Msaadin, Hr. / Bordj el-Ioudhi / Bordj el-Youdi / Budja / Furni / Furnos Minus
 Pro felicitate / temporum / beatorum / dd(ominorum) nn(ostorum) Theodosi et / Placidi Valentiniani / pp(erpetuorum) semper Augg(ustorum) / Apronius Primus

⁶ Le fonti ci riportano l'intero nome dell'imperatore in quattro identificativi, *Flavius Petrus Sabbatius Iustinianus*.

⁷ A partire da Ottaviano l'appellativo *Caesar* diventa uno pseudo-gentilizio, usato dopo il *praenomen Imperator*.

la *Omnem*). In esse tutte, dunque, si deve rilevare innanzi tutto l'aspetto "propagandistico" cui si accennava, l'esigenza politica di dare esaltazione al "già fatto", al "realizzato" dell'imperatore (ma includendo in questo anche la *Omnem*).

Le titolature dell'imperatore Giustiniano si ampliano a dismisura, ponendo a raffronto con l'attività legislativa oggetto di ogni singola costituzione, la realtà militare che Giustiniano stava vivendo nel frattempo, e dando corpo ad una duplice grandezza del regnante, *non solum armis decoratam, sed etiam legibus ... armatam*, e che i *proemia* delle costituzioni c.d. "emanative" stesse non mancano di sottolineare:

Tanta pr. Tanta circa nos divinae humanitatis est providentia, ut semper aeternis liberalitatibus nos sustentare dignetur. Post bella enim parthica aeterna pace sopita postque Vandalicam gentem ereptam et Carthaginem, immo magis omnem Libyam Romano imperio iterum sociatam et leges antiquas iam senio praegravatas per nostram vigilantiam praebuit in novam pulchritudinem et moderatum pervenire compendium: quod nemo ante nostrum imperium umquam speravit neque humano ingenio possibile esse penitus existimavit ...

Imperat. pr. Imperatoriam maiestatem non solum armis decoratam, sed etiam legibus oportet esse armatam, ut utrumque tempus et bellorum et pacis recte possit gubernari et princeps Romanus victor existat non solum in hostilibus proeliis, sed etiam per legitimos tramites calumniantium iniquitates expellens, et fiat tam iuris religiosissimus quam victis hostibus triumphator.

Va anche rilevato come la costituzione *Cordi*, che nel 534 provvede all'emanazione del *codex repetitae praelectionis*, non presenti un analogo costruito proemiale⁸. È ipotizzabile – a mio sommesso avviso – che, trattan-

⁸ Vi si legge invece l'immediato approccio al tema specifico della rielaborazione del *Novus Codex*, resasi necessaria a seguito della revisione del *vetus ius*, operata attraverso le *quingenta decisiones* e le *plurimae constitutiones ad commodum propositi operis pertinentes*, nonché, a seguire, la composizione dell'opera istituzionale e del Digesto: *Cordi nobis est, patres conscripti, semper nostri animi curas rebus omnibus avidissime impendere, ut nihil a nobis coeptum imperfectum relinquatur. igitur in primordio nostri imperii sacratissimas constitutiones, quae in diversa volumina fuerant dispersae et quam plurima similitudine nec non diversitate vacillabant, in unum corpus colligere omnique vitio purgare proposuimus. et hoc iam per viros excelsos et facundissimos perfectum est et a nobis postea confirmatum: quod geminae constitutiones nostrae quae ante positae sunt ostendunt. 1. Postea vero, cum vetus ius considerandum recepimus, tam quingenta decisiones fecimus quam alias ad commodum propositi operis pertinentes plurimas constitutiones promulgavimus, quibus maximus antiquarum rerum*

dosi di una *repetita prelectio*, il riferimento esatto dovesse intendersi fatto all'emanazione dell'edizione originaria, la prima, cui aveva provveduto nel 529, la cost. *Summa rei publicae*, nel cui *proemium* infatti si legge:

Summa pr. Summa rei publicae tuitio de stirpe duarum rerum, armorum atque legum veniens vimque suam exinde muniens felix Romanorum genus omnibus anteponi nationibus omnibusque dominari tam praeteritis effecit temporibus quam deo propitio in aeternum efficiet istorum etenim alterum alterius euxilio semper vigit, et tam militaris res legibus in tuto collocata est, quam ipsae leges armorum praesidio servatae sunt. merito igitur ad prima communium rerum sustentationis semina nostram mentem nostrosque labores referentes militaria quidem agmina multiplicibus et omnem providentiam continentibus modis correximus, tam veteribus ad meliorem statum brevi tempore reductis, quam novis non solum exquisitis, sed etiam recta dispositione nostri numinis sine novis expensis publicis constitutis, legum vero praesidia primo servando positas, deinde novas ponendo firmissima subiectis effcimus.

Va anche rilevato che ugualmente non presenta il proemio con l'esaltazione della duplice grandezza di Giustiniano la costituzione *Omnem*, il cui inizio riferisce direttamente dell'attività di compilazione legislativa e della sua importanza:

Omnem pr. Omnem rei publicae nostrae sanctionem iam esse purgatam et compositam tam in quattuor libris institutionum seu elementorum quam in quinquaginta digestorum seu pandectarum nec non in duodecim imperialium constitutionum quis amplius quam vos cognoscit? et omnia quidem, quae oportuerat et ab initio mandare et post omnium consummationem, factum libenter admittentes, definire, iam per nostras orationes tam Graeca lingua quam Romanorum, quas aeternas fieri optamus, explicita sunt. sed cum vos professores legitimae scientiae constitutos etiam hoc oportuerat scire, quid et in quibus temporibus tradi necessarium studiosis credimus, ut ex hoc optimi atque eruditissimi efficiantur: ideo praesentem divinam orationem ad vos praecipue faciendam existimamus, quatenus tam prudentia vestra quam ceteri antecessores, qui eandem artem in omne aevum exercere maluerint, nostris regulis observatis inclutam viam eruditionis legitimae possint ambulare. itaque dubio procul quidem est necesse esse institutiones in omnibus studiis primum sibi vindicare locum, utpote prima vestigia cuiusque scientiae mediocriter tradentes. ex libris autem quinquaginta nostrorum

articulus emendatus et coartatus est omneque ius antiquum supervacua prolixitate liberum atque enucleatum in nostris institutionibus et digestis reddidimus.

digestorum sex et triginta tantummodo sufficere tam ad vestram expositionem quam ad iuventutis eruditionem iudicamus. sed ordinem eorum et tramites per quos ambulandum est manifestare tempestivum nobis esse videtur, et vos in memoriam quidem eorum, quae antea tradebatis, redigere, ostendere autem novellae nostrae compositionis tam utilitatem quam tempora, ut nihil huiusmodi artis relinquatur incognitum.

Di conseguenza alle titolature imperiali che già nel 530 si prospettavano nella sequenza *Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator semper Augustus*⁹,

⁹ Nell'ambito della legislazione ufficiale a noi nota il "semper Augustus" è attestato per es. in CTh. 6.23.4 pr. (*impp. Theodosius et Valentinianus AA. Dario viro illustri praefecto praetorio orientis*) dove gli imperatori del 437 ricordano le disposizioni di favore pronunciate per *silentiarii* e *decurioni* da Valentiniano: *decurionum et silentiariorum meritis provocati collata in eos beneficia, quae dominus ac filius noster Valentinianus semper Augustus erga eos contulit, confirmamus, specialibus eosdem privilegiis honorantes, ut eorum videlicet possessiones nullas angarias sive parangarias vel etiam paraveredos alicuius calumnia dare cogantur nec sordidis sint adstricti muneribus. omni quoque eos excoctione calcis, omni superindicti gravamine liberamus, licentiam post militiam tribuentes, ut, ubi eis fuerit visum, etiam accedendi ad sacratissimum comitatum habeant facultatem, provinciarum rectoribus eorumque apparitionibus denarum librarum auri dispendio feriendis, si mansuetudinis nostrae statuta violare temptaverint.* Un'altra attestazione del "semper Augustus" si legge in Nov. Anthem. III (ed. Mommsen & Meyer) dell'anno 468: *Pius et triumphator semper augustus filius noster Anthemius, licet divina majestas, et nostra creatio pietati ejus plenam Imperii commiserit potestatem etc.* E ancora all'interno del breve carteggio riportato in C.1.1.8 fra Giustiniano e il vescovo di Roma Giovanni è riportata un'epistola datata 6 giugno 533 (*Data VIII id. Iun. Constantinopoli dn. Iustiniano perpetuo A. III consule*) che conta considerare: C. 1.1.8.7. *Textus autem epistulae talis est: Victor Iustinianus pius felix inclitus triumphator semper Augustus Iohanni sanctissimo archiepiscopo almae urbis Romae et patriarchae.* Sul testo e la sua singolarità si veda E. VOLTERRA, *Rec. a Amelotti-Migliardi Zingale, Legum Iustiniani Imperatoris Vocabularium. Subsidia 3. Scritti teologici ed ecclesiastici di Giustiniano*, in BIDR, 82, 1979, in part. p. 242 ss.; A. RUPPRECHT, *Rec. a Amelotti-Migliardi Zingale, Legum Iustiniani Imperatoris Vocabularium. Subsidia 3. Scritti teologici ed ecclesiastici di Giustiniano*, in ZSS, 108, 1978, p. 550-552; F. GALLO, *Diritto e giustizia nel titolo primo del Digesto*, in SDHI, 54, 1988, in part. p. 3; M.P. BACCARI, *Comunione e cittadinanza (a proposito della posizione giuridica di eretici, apostati, giudei e pagani secondo i codici di Teodosio II e Giustiniano I)*, in SDHI, 57, 1991, in part. p. 284 s.; ID., *Cittadini, popoli e comunione nella legislazione dei secoli IV-VI*, Torino 1996, *passim*; E. GAJDA, *Elements of theology in Roman law. On Zenon's Henoticon and Justinian's letter (CJ. 1.1.8)*, in S. BENINCASA, J. URBANIK (a cura di), *Mater Familias. Scritti per Maria Zablocka*, Warszawa 2016, p. 191 ss. Salvatore Puliatti parla di «eccezionalità della struttura» e di «scambio epistolare, a livello diplomatico, assolutamente abnorme rispetto al resto del Codice» (S. PULIATTI, *Ricerche sulle Novelle di Giustino 2. La legislazione imperiale da Giustiniano a Giustino 2. II. Problemi di diritto privato e di legislazione e politica religiosa*, Milano 1991, p. 200 ss.); una testimonianza estrema – se così si può dire – dell'ampiezza di

si aggiunge ora, nel 533, e in prima battuta, la serie *Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus Vandalicus Africanus*¹⁰.

4. L'apertura "In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi"

Dunque le intestazioni delle quattro costituzioni 533-534 relative alla compilazione apparirebbero così uguali, ampollose, solenni. Ma c'è ancora un elemento in quelle intestazioni che merita considerazione: ed è l'apertura ancor più solenne, perché imbevuta di solennità religiosa, *In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi*, che ritroviamo nella *Imperatoriam maiestatem* per l'emanazione delle Istituzioni, nella *Tanta* per l'emanazione del Digesto, nella *Cordi* per l'emanazione del *codex repetitae praelectionis*, ma non nella *Omnem*: l'invocazione celeste, l'affidamento alla divinità, l'avocazione a garanzia di Dio stesso si richiede in particolare per l'emanazione delle singole parti dell'opera legislativa, e solo per tale occasione, a sigillarne la basilare rilevanza. Non è l'imperatore, per quanto illustre ed illustrato, che lo vuole, ma l'imperatore si fa tramite di ben più alta presenza, e potenza, e volontà.

Non si leggono nelle fonti fino a Giustiniano altre occasioni di intestazioni così importanti da valere il ricorso alla potenza di Dio. E pure in ambito giustiniano leggiamo la stessa intestazione soltanto in C. 1.27.1 e in C.1.27.2, due costituzioni probabilmente emanate l'una di seguito all'altra – il 13 aprile del 534, che è la data che compare nella *subscriptio* della seconda (cioè circa otto mesi prima della *Cordi*) – l'una indirizzata al prefetto del pretorio d'Africa Archelao, l'altra al *magister militum per Orientem* Belisario:

C. 1.27.1

IN NOMINE DOMINI NOSTRI IHESU CHRISTI

Imperator Caesar Flavius Iustinianus Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus VVandalicus Africanus Pius Felix Inclitus Victor ac Triumphator semper Augustus Archelao pp. Africae.

Quas gratias aut quas laudes domino Deo nostro Ihesu Christo exhibere debea-

applicazione dell'*epistula* nell'ambito della legislazione imperiale, di cui tratta, limitatamente al periodo classico, e quindi nella potenzialità normativa parallela (e superiore) ai rescritti, F. ARCARIA, *Referre ad principem. Contributo allo studio delle epistulae imperiales in età classica*, Milano 2000.

¹⁰ Ho rilevato anche altrove il significato storico e politico di questi titoli: A.M. GIOMARRO, *Ipotesi cit.*, in part. p. 185-188.

mus, nec mens nostra potest concipere nec lingua proferre. 1. Multas quidem et antea a Deo meruimus largitates et innumerabilia circa nos eius beneficia confitemur, pro quibus nihil dignum nos egisse cognoscimus: prae omnibus tamen hoc, quod nunc Deus omnipotens per nos pro sua laude et pro suo nomine demonstrare dignatus est, excedit omnia mirabilia opera, quae in saeculo contigerunt, ut Africa per nos tam brevi tempore reciperet libertatem, ante centum et quinque annos a vvdandalis captivata, qui animarum fuerant simul hostes et corporum. 2. Nam animas quidem diversa tormenta atque supplicia non ferentes rebaptizando ad suam perfidiam transferebant: corpora vero liberis natalibus clara iugo barbarico durissime subiugabant. 3. Ipsas quoque Dei sacrosanctas ecclesias suis perfidiis maculabant: aliquas vero ex eis stabula fecerunt. 4. Vidimus venerabiles viros, qui abscissis radicitus linguis poenas suas mirabiliter loquebantur: alii vero post diversa tormenta per diversas dispersi provincias vitam in exilio peregerunt. 5. Quo ergo sermone aut quibus operibus dignas Deo gratias agere valeamus, quod per me, ultimum servum suum, ecclesiae suae iniurias vindicare dignatus est et tantarum provinciarum populos a iugo servitutis eripere? 6. Quod beneficium Dei antecessores nostri non meruerunt, quibus non solum Africam liberare non licuit, sed et ipsam Romam viderunt ab eisdem vvdandalis captam et omnia imperialia ornamenta in Africam exinde translata. 7. Nunc vero Deus per suam misericordiam non solum Africam et omnes eius provincias nobis tradidit, sed et ipsa imperialia ornamenta, quae capta Roma fuerant ablata, nobis restituit. 8. Ergo post tanta beneficia, quae nobis divinitas contulit, hoc de Domini Dei nostri misericordia postulamus, ut provincias, quas nobis restituere dignatus est, firmas et illaesas custodiat et faciat nos eas secundum suam voluntatem ac placitum gubernare, et universa Africa sentiat Omnipotentis Dei misericordiam et cognoscant eius habitatores, quam a durissima captivitate et iugo barbarico liberati in quanta libertate sub felicissimo nostro imperio degere meruerunt. 9. Hoc etiam deprecantes exoramus precibus sanctae et gloriosae semper Virginis et Dei genetricis Mariae, ut, quidquid minus est rei publicae nostrae, per nos, ultimos servos suos, restituat in suo nomine Deus et dignos nos faciat servitium eius adimplere. 10. Deo itaque auxiliante pro felicitate rei publicae nostrae per hanc divinam legem sancimus, ut omnis Africa, quam Deus nobis praestitit, per ipsius misericordiam optimum suscipiat ordinem et propriam habeat praefecturam, ut sicut Oriens atque Illyricum, ita et Africa praetoriana maxima potestate specialiter a nostra clementia decoretur. (emissa lex Constantinopoli dn. Iustiniano pp. A. IIII et Paulino vc. cons. <a. 534>).

C. 1.27.2 pr. (*imp. Justinianus A. Belisario mag. mil. per Orientem*) IN NOMINE DOMINI NOSTRI IHESU CHRISTI ad omnia consilia omnesque actus semper progredimur. per ipsum enim imperii iura suscepimus, per ipsum pacem cum Persis in aeternum confirmavimus, per ipsum acerbissimos hostes et fortissimos tyrannos deiecimus, per ipsum multas difficultates superavimus, per ipsum et Africam de-

fendere et sub nostrum imperium redigere nobis concessum est, per ipsum quoque, ut nostro moderamine recte gubernetur et firme custodiatur, confidimus. (emissa lex idibus Aprilibus Constantinopoli dn. Iustiniano pp. A. IIII et Paulino vc. cons. <a. 534>).

L'occasione è quella della riconquista dell'Africa, strappata da Belisario ai Vandali, e della sua costituzione in nuova prefettura¹¹. Di qui le molte considerazioni introduttive, intervallate da rendimenti di grazie, su quell'ultimo secolo di storia africana, da quando, nel 429, il re dei Vandali e degli Alani Genserico, chiamato in aiuto dal *vicarius* d'Africa Bonifacio, in rivolta contro l'imperatore Valentiniano III, aveva attraversato lo stretto di Gibilterra con la sua gente (si narra fossero in 80.000 in totale), penetrando nell'Africa settentrionale romana, e si era poi impadronito dell'intero territorio¹². Di qui le immagini delle persecuzioni che gli africani avevano subito

¹¹ Le due *leges*, particolarmente lunghe e articolate, costituiscono esse sole l'intero contenuto del titolo rubricato *De officio praefecti praetorio Africae et de omni eiusdem dioeceseos statu*. La prima, in 43 paragrafi, detta le linee degli *scrinia* e *officia* della prefettura, del loro organico e delle retribuzioni sulla traccia di un'elencazione, o *notitia*, che inizia al par. 21 (*Et est notitia Deo auxiliante: ...*); la seconda, in 36 paragrafi, dispone delle esigenze della difesa militare, anche in questo caso sulla base di un'elencazione, o *notitia*, che inizia al par. 19 (*Et est notitia: Deo volente debent delegari ducibus et eorum officiis in Africa constitutis pro annonis et capituper singulos annos praebendis ita: ...*). Destinatario di C. 1.27.1 è il capo della nuova prefettura, Archelao, personaggio di provata esperienza, che era stato prefetto del pretorio dell'Ilirico e poi d'Oriente, e aveva partecipato alla guerra vandolica col compito di provvedere all'approvvigionamento dell'esercito. Meno ampio è il proemio laudativo di C. 1.27.2, indirizzato al generale che aveva guidato e vinto quella guerra, Belisario. L'occasione è certamente solenne, ma su quella particolare solennità di incipit non è da escludere anche un'influenza della cancelleria degli anni 533-534 (e poi anche 535 e 536).

¹² Le vicende belliche degli inizi del trono di Giustiniano sono descritte minutamente da Procopio: secondo J.B. BURY, *History of the later Roman empire from the death of Theodosius 1. to the death of Justinian: (a.D. 395- a.D. 565)*, London 1923 (in particolare si veda il capitolo XVII, *The Reconquest of Africa*, vol. II, p. 124 ss. e il capitolo XXIV, *Procopius*, vol. II, p. 417 ss.), i libri procopiani che parlano delle guerre prima del 540 furono scritti man mano che Procopio viveva quegli avvenimenti in qualità di segretario di Belisario, quando aveva ancora un giudizio abbastanza positivo sul governo di Giustiniano. Successivamente avrebbe cambiato idea, forse in seguito a una mancata promozione o alle sconfitte subite contro Cosroe e Totila: allora avrebbe visto Giustiniano come la causa di tutti i mali dell'Impero, con evidenti riflessi nei suoi scritti successivi. Su Belisario, i suoi trionfi (fin dalla guerra iberica contro i Sasanidi e dalla repressione della Nike di Costantinopoli, i due fatti che precedono la guerra vandolica), le sue cadute, la sua leggenda, quando cieco e mendico sarebbe andato lamentando il suo importante passato, cfr. da ultimo I. HUGHES, *Belisarius. The Last Roman General*, Yardley 2009, *passim*.

(*tormenta ... supplicia ... rebaptizando ... perfidiis ... abscissis radicitus linguis ... vitam in exilio ...*), e la rappresentazione di quella guerra in termini di liberazione e di riscatto della terra d' *Africa ... ante centum et quinque annos a vandalis captivata, qui animarum fuerant simul hostes et corporum*. Di qui il triste ricordo della presa di Roma (*sed et ipsam Romam viderunt ab eisdem vvandalis captam et omnia imperialia ornamenta in Africam exinde translata*) e l'orgoglio vindice per il recupero di quei vessilli. Per arrivare infine alla delibera circa il nuovo assetto organizzativo della regione, come l'Oriente, come l'Illirico: *Deo itaque auxiliante pro felicitate rei publicae nostrae per hanc divinam legem sancimus, ut omnis Africa, quam deus nobis praestitit, per ipsius misericordiam optimum suscipiat ordinem et propriam habeat praefecturam, ut sicut Oriens atque Illyricum, ita et Africa praetoriana maxima potestate specialiter a nostra clementia decoretur* (è il par. 10 di C. 1.27.1).

Molto più sintetico il proemio invocativo di C. 1.27.2, che ricorda, per brevi accenni, l'uno di seguito all'altro, l'assunzione dell'impero, la pace eterna con i Persiani (grazie all'intervento militare dello stesso Belisario), la sconfitta di "durissimi nemici e fortissimi tiranni", il superamento di tante difficoltà, la riconquista dell'Africa, *ut nostro moderamine recte gubernetur et firme custodiatur*. Ma la solennità è la stessa, e merita l'"*In Nomine Domini Nostri Ihesu Christi*"¹³.

¹³ In diverse delle *Novellae* giustiniane ritroviamo l'invocazione e la solenne apertura (*IN NOMINE DOMINI NOSTRI IHESU CHRISTI* ovvero *IN NOMINE DOMINI IHESU CHRISTI DEI NOSTRI Imperator Caesar Flavius Iustinianus Alemanicus Gothicus Francicus Germanicus Anticus Alanicus Vandalicus Africanus pius felix gloriosus inclutus victor ac triumphator semper Augustus*), ma non il proemio:

- nella versione greca della Nov. XVII (il riferimento è all'ed. Kunkel-Kröll-Schöll), una bilingue del 535, *De mandatis principum*, indirizzata a Triboniano: *ἐν ὀνόματι τοῦ δεσπότητος Ἰησοῦ Χριστοῦ τοῦ θεοῦ ἡμῶν Ἀυτοκράτωρ Καῖσαρ Φλάβιος Ἰουστινιανὸς Ἀλαμανικὸς Γοτθικὸς Φραγγικὸς Γερμανικὸς Ἀντικὸς Ἀλανικὸς Βανδαλικὸς Ἀφρικανὸς <εὐσεβὴς> εὐτυχὴς ἔνδοξος νικητὴς τροπαιοῦχος ἀεισέβαστος Ἀγουστος;*
- nella lettura redazionale latina di Nov. XLII, bilingue del 536, *De depositione Anthimi, Severi, Petri et Zoarae* = *περὶ τῆς καθαιρέσεως Ἀνθιμοῦ καὶ Σεβέρου καὶ Πέτρου καὶ Ζωορᾶ καὶ τῶν λοιπῶν;*
- in Nov. XLIII, bilingue del 537, *De ergasteriis Constantinopolis, ut mille centum ergasteria maioris Ecclesiae excusentur et reliqua omnia sollempniter functiones exsolvant, cuiuslibet domini sint* = *περὶ τῶν ἐργαστηρίων Κωνσταντινουπόλεως. ὥστε χίλια ἑκατὸν ἐργαστήρια τῆς μεγάλης ἐκκλησίας ἐξκουσεῦν καὶ τὰ λοιπὰ πάντα τὰς κατὰ συνθηθεῖαν λειτουργίας τελεῖν. οἷας ἂν εἶεν δεσπότηταις.*
- in Nov. LXXXVI bilingue del 539, *ὥστε ὑπερτιθεμένους τοῦς ἄρχοντας ἀκούειν τῶν τοῦ προσόντος δικαίων συνελάυνεσθαι παρὰ τῶν ἐπίσκοπων τοῦτο πράττειν: καὶ ὥστε ἦνικα*

Parimenti fra le quattro costituzioni del 533-534, che pure presentano la stessa intestazione circa le titolature imperiali, l'apertura "In Nomine Domini" manca alla cost. *Omnem*. Il tenore della costituzione, i suoi evidenti rapporti con la *Tanta*, le affinità anche verbali e di costrutti, il fatto che la *Omnem* attesti nell'indicazione del destinatario, attraverso quell'augurio di "salutem" a Teofilo, Doroteo, Teodoro, Isidoro, Anatolio, Taleleo, Cratino e Salamino, la sua natura di *epistula*, possono far pensare anche ad un rapporto più stringente.

È tempo dunque di considerare le *subscriptions*, e in particolare quelle dell'anno 533.

Sorprende che l'ampollosità solenne della *scriptio* dell'*Imperatoriam maiestatem*, che alle indicazioni normali circa il giorno, il mese, la città, i consoli aggiunge la titolatura dell'imperatore, *perpetuo Augusto*, non sia ri-

τις ἐν ὑπονοίαι ἔξει τὸν ἄρχοντα συνακροάτην τῆς δίκης λαβεῖν τὸν τῆς πόλεως ἐπίσκοπον: καὶ περὶ τοῦ τοῦ ἐπιρραζόμενου ὑπὸ ἄρκοντος τῶν ἐπίσκοπων προσεῖναι καὶ περὶ ἑτέρας παραφυλακῆς ὑπὸ ἐπίσκοπων ὀφειλοῦσης πάντως κρατύνεσθαι [παρὰ ἄρχοντων γένεσθαι] = Ut differentes iudices audire interpellantium allegationes cogantur ab episcopis hoc agere; et ut quando in suspicionem habuerint iudicem, pariter audiat causam et civitatis episcopus; et de cautela quam oportet omnino episcopum agere (l'invocazione solo nella versione greca);

- in Nov. CXXXIV, bilingue del 556, *Ut nulli iudicium liceat habere loci servatorem, nisi certis in causis divina concesserit iussio* = *περὶ τοποτηρητῶν καὶ μοιχευομένων γυναικῶν καὶ ἐτέρων κευθάλαιων* (ma solo nella versione greca);
- in Nov. CXXXVI, greca del 535, *περὶ ἀργυροπράτικων συναλλαγμάτων* (= *De argentarium contractibus*: metto tra parentesi la versione latina redazionale);
- in Nov. CXXXVII, greca del 565, *περὶ χειροτονίας ἐπίσκοπων καὶ κληρικῶν* (= *De creatione episcoporum et clericorum*);
- in Nov. CXXXIX, greca s.d., *συγχώρησις ποινῆς περὶ τῶν αθεμιτῶν γαμῶν* (= *Remissio poenae illicitarum nuptiarum*);
- in Nov. CL, latina del 563, *De raptis mulieribus et quae raptoribus nubunt*;
- nella *Τύπος πραγματικὸς περὶ ἀργυροπράτικων συναλλαγμάτων* (= *Forma pragmatica de argentarium contractibus*) (Appendix I, VII), greca del 542;
- nella latina *Lex quae data est pro debitoribus in Italia et Sicilia* (Appendix II, VIII).

Ritroviamo la sola solenne apertura con la sequenza delle titolature di Giustiniano nella versione latina della Nov. bilingue CXXXII *De interdicitis collectis haereticorum* (che la versione greca rubrica *ἰδίκτον περὶ πιστέως Κωνσταντινουπολίταις*); in Nov. CXL *Ut possit ex consensu dissolvi matrimonium*, bilingue del 566, di Giustino II (ma solo nella versione latina); nella latina *Iussio Iustiniani Imperatoris pro privilegio Concilii Byzaceni* del 541 (*Imperator Iustinianus Alamannicus Gothicus Francicus Germanicus Uuandalicus Africus felix inclutus victor ac triumphator semper Augustus Daciano metropolitano Byzacii et omni Concilio Byzaceno*) e, pressoché uguale, del 542; e ancora nella cost. latina Appendix II, VII; e nella cost. latina Appendix II, IX, del 558.

petuta nella *subscriptio* della *Tanta* (che fra le quattro dovrebbe porsi come la più importante)¹⁴; ma poi la stessa enfasi e lo stesso stile ritroviamo nella *subscriptio* della *Omnem*. Come se il discorso iniziato con l'*In Nomine Domini* della *Tanta*, idealmente ininterrotto, proseguisse con l'*epistula* rappresentata dalla *Omnem* e con il *perpetuo Augusto* della *Omnem* si concludesse. Di qui la “trascuratezza” delle espressioni formali che risulterebbero interne a questo ideale discorso cumulativo, la minore formalità della *subscriptio* della *Tanta*, l'assenza dell'invocazione *In Nomine Domini* nella *Omnem*, la mancanza del *proemium* solenne in quest'ultima costituzione. Di qui i riferimenti più ampollati e solenni dell'inizio della *Tanta* (l'*In Nomine Domini*, il *proemium*), e della chiusa della *Omnem* (il *perpetuo Augusto*).

5. Sui destinatari

Un'ultima considerazione suggerisce la lettura dei destinatari delle costituzioni. Il destinatario costituisce non soltanto la persona per la quale la disposizione ha un suo significato politico e/o normativo almeno nell'immediato, ma anche la persona nelle cui mani concretamente la costituzione viene posta affinché abbia il suo riscontro e la sua pratica attuazione: se si tratta di un funzionario imperiale è il funzionario che deve dare ottemperanza alla volontà imperiale nella costituzione espressa, se si tratta di un giudice (o di un privato che poi deve rivolgersi al giudice) è il giudice che deve applicare il principio di diritto che nella costituzione trova accoglimento. Allorché il destinatario è indefinito, il senato, il popolo, i cittadini di Costantinopoli, ecc., la costituzione manifesta già in sé un valore più alto e universale (editale) che la rende valevole e applicabile nei confronti di tutti, ma per la sua pratica attuazione e per la sua vincolativa osservanza viene rimessa al funzionario o magistrato competente per materia¹⁵.

¹⁴ E ciò, nonostante che la disposizione si debba collocare fra le costituzioni in cui tale locuzione (il *perpetuo Augusto*, o *pp. Augusto*, *pp. A.*, come attributo di Giustiniano nella definizione della data) risulta abituale: si rileva infatti nel codice, per la legislazione degli anni 528, 533 e 534, e, pressoché costantemente, nelle *Novellae* negli anni in cui l'imperatore rivestiva il consolato eponimo.

¹⁵ Così nella Nov. XIV *Ne lenones sint in ullo loco reipublicae romanae*, una bilingue del 535 indirizzata agli abitanti di Costantinopoli (*Constantinopolitanis, Κωνσταντινουπολίταις*), cui si trova aggiunto “*Scriptum est exemplar gloriosissimo magistro cum hac mutatione: Ut omnibus, qui in republica nostra habitant, haec manifesta fiant, tua summitas hac lege nostra accepta in omni ditione nostra propriis mandatis eam omnibus manifestam reddat: ut non*

Per quanto riguarda le costituzioni c.d. introduttive due "destinazioni" lasciano sconcertati per il loro carattere indefinito, cioè quella della *Imperatoriam maiestatem*, che è indirizzata alla *cupida legum iuventus*, e quella della *Omnem*, indirizzata *Theophilo, Dorotheo, Theodoro, Isidoro, et Anatolio et Thalelaeo et Cratino viris illustribus antecessoribus et Salaminio viro disertissimo antecessori*. Si tratta dei due poli opposti e paralleli dello stesso rapporto dell'insegnamento, i discenti e i docenti, ma se la costituzione posta nelle mani dei vari *antecessores* può avere il valore di una "circolare regolamentare" (e assolvere così la duplice funzione che si è detto circa il "destinatario"), la destinazione alla *cupida legum iuventus* indica soltanto la finalità della norma, ma non il soggetto che dovrà applicarla:

Imp. maiest. 7. Summa itaque ope et alacri studio has leges nostras accipite et vosmet ipsos sic eruditos ostendite, ut spes vos pulcherrima foveat, toto legitimo opere perfecto, posse etiam nostram rem publicam in partibus eius vobis credendis gubernare.

E infatti la chiusa della cost. *Imperatoriam maiestatem* (il § 7) si rivolge ad un plurale "voi" non altrimenti identificato. Sono i tre commissari nominati nel paragrafo precedente, i *tres praedicti viri prudentes*, Teofilo, Dorotheo e Triboniano?: ma il passaggio troppo brusco dal discorso indiretto a quello diretto lo escluderebbe. Sono i singoli giovani che appartengono alla *cupida legum iuventus*, di cui all'intestazione? cui, peraltro, ben si attribuirebbero le parole *vosmet ipsos sic eruditos ostendite*, l'auspicio *ut spes*

solum in hac felicissima civitate, sed etiam in provincia rum custodiat locis, domino omnium deo pro alio quodam odore suavitatis oblata"; così la Nov. LXIX del 538, bilingue, indirizzata ugualmente *Constantinopolitanis* (*Κωνσταντινουπολίταις*), prevede nell'*epilogus* il coinvolgimento operativo dei prefetti del pretorio che ne cureranno l'osservanza "per dioecesis sub se constitutas et in omni Italia et Libya et Oriente et quodcumque in Illyrico est"; così la Nov. LXXVII *De afficiendis supplicio iis qui per Deum iurant quique blasphemant*, indirizzata ancora una volta *Constantinopolitanis* (con destinatario solo nella versione latina, s.d.), si chiude nel suo secondo e ultimo paragrafo rivolgendosi al *gloriosissimo praefecto regiae civitatis*; l'*epilogus* della Novella LXXXI del 539, ugualmente bilingue, indirizzata *sacro senatui regiae civitatis* (*τῆ ἱερᾶ συγκλήτῳ τῆς βασιλίδος πόλεως*), recita: "Quae igitur nobis visa sunt ad vestram reverentiam et honorem, o colendissimi patres, volumus in perpetuum splendere nostrae reipublicae tam ad vestrum ornatum quam ad nostrae largitatis probationem, quam nostris patribus et consulibus sacerdotibusque contulimus"; non ha *epilogus* la Nov. CXXXII *De interdictis collectis haereticorum*, bilingue del 544, che si introduce con le parole "Imperator Caesar Flavius Iustinianus felix inclitus victor ac triumphator semper Augustus edictum Constantinopolitanis" (ma solo nella versione latina).

vos pulcherrima foveat, toto legitimo opere perfecto, posse etiam nostram rem publicam in partibus eius vobis credendis gubernare?

Più concretamente la chiusa della cost. *Omnem* (il § 10) affida in particolare al *praefectus urbis* per la città di Costantinopoli e parallelamente al *praeses* e al vescovo per la città di Berito, nonché agli stessi professori l'impegno di osservare e fare osservare le norme della riforma:

Omnem 10. Et haec omnia in hac quidem florentissima civitate vir excelsus praefectus huius almae urbis tam observare quam vindicare, prout delicti tam iuvenum quam scriptorum qualitas exegerit, curae habebit: in Berytiensium autem civitate tam vir clarissimus praeses Poenicae maritimae quam beatissimus eiusdem civitatis episcopus et legum professores¹⁶.

¹⁶ Mentre il § 11, l'ultimo, ritorna con volo pindarico e citazione poetica a illustrare l'attività dei docenti. *Omnem 11: Incipite igitur legum doctrinam eis dei gubernatione tradere et viam aperire quam nos invenimus, quatenus fiant optimi iustitiae et rei publicae ministri et vos maximum decus in omne saeculum sequatur: quis vestris temporibus talis legum inventa est permutatio, qualem et apud Homerum patrem omnis virtutis Glaucus et Diomedes inter se faciunt dissimilia permutantes: χρύσέα χαλκείων, ἑκατόμβοια ἔννεαβοίων* (id est: aurea abeneis, centum boum pretio aestimata cum aestimatis bubus novem) quae omnia optinere sancimus in omne aevum, ab omnibus tam professoribus quam legum auditoribus et librariis et ipsis et iudicibus observanda.

PAOLO POLIDORI *, FRANCESCO SESTILI ** *La regolamentazione delle attività di lobbying: esperienze internazionali a confronto*

ABSTRACT

- ✓ L'attività di lobbying s'inscrive nel contesto più ampio della "rappresentanza di interessi" e più specificamente agli aspetti legislativi ed esecutivi della stessa. Questo lavoro propone una rassegna comparativa delle legislazioni sul lobbying in vigore nel panorama internazionale. In particolare sono state analizzate e classificate le legislazioni di una serie di paesi UE ed extra UE. Per l'Italia il lavoro è stato fatto utilizzando la proposta di legge più recente. La maggioranza dei paesi UE con leggi in materia di rappresentanza di interessi hanno sistemi fondati sul sistema di civil law, con l'eccezione di Regno Unito e Irlanda. È stato quindi possibile delineare tre sottogruppi: Paesi UE di common law, Paesi extra UE di common law e Paesi UE di civil law. In base a questa suddivisione vengono presentate le diverse normative evidenziandone gli elementi omogenei che permettono un raffronto delle caratteristiche, dei punti qualificanti e degli aspetti critici delle leggi vigenti nei singoli paesi.
- ✓ The activity of lobbying is part of the wider context of "representation of interests" and more specifically the legislative and executive aspects thereof. This work aims at a comparative review of the lobbying legislation in force on the international scene. In particular, the legislation of a number of EU and non-EU countries has been analysed and classified. For Italy, the work was done using the most recent draft law. Most EU countries with laws on the representation of interests have systems based on civil law, with the exception of the United Kingdom and Ireland. It was therefore possible to outline three sub-groups: EU common law countries, non-EU common law countries and EU civil law countries. On the basis of this subdivision the different regulations are presented highlighting the homogeneous elements that allow a comparison of the characteristics, the qualifying points, and the critical aspects of the laws in force in the individual countries.

* Professore Associato di Scienza delle Finanze (SECS-P/03) presso il Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università degli Studi di Urbino.

** Dottorando di Ricerca in Economia, Società, Diritto (ciclo XXXII) – Curriculum Diritto-Sviluppo, diritti dell'uomo, diritti sociali fondamentali e formazioni sociali presso il Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università degli Studi di Urbino.

PAOLO POLIDORI, FRANCESCO SESTILI

LA REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI LOBBYING:
ESPERIENZE INTERNAZIONALI A CONFRONTO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I sistemi normativi sull'attività di lobbying in alcuni paesi di *common law*. – 2.1. Australia. – 2.2. Canada. – 2.3. Irlanda. – 2.4. Regno Unito. – 2.5. Stati Uniti. – 3. I sistemi normativi in alcuni paesi di *civil law*. – 3.1. Austria. – 3.2. Francia. – 3.3. Germania. – 3.4. Lituania. – 3.5. Paesi Bassi. – 3.6. Polonia. – 3.7. Slovenia. – 3.8. Ungheria. – 3.9. Il lobbying in Scandinavia: Svezia e Danimarca. – 3.9.1. Svezia. – 3.9.2. Danimarca. – 4. Le regole sul lobbying in Europa. – 5. La situazione in Italia. – 6. Conclusioni: un quadro di insieme.

1. Introduzione

L'espressione "attività di lobbying" deriva dal termine inglese "lobby", che designava la zona del Parlamento inglese in cui i deputati incontravano il pubblico prima e dopo le sedute parlamentari. Per attività di lobbying s'intendono essenzialmente quelle attività concertate volte a influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale, al fine di ottenere un risultato determinato dalle autorità governative (nazionali, locali e oggi sovranazionali come la UE) e dai rappresentanti eletti.

Spesso al termine "lobby" viene data una connotazione negativa. Ad esso viene associata un'attività di interferenza volta a distorcere i processi decisionali democratici. La parola lobbismo evoca il perseguimento di interessi privati in conflitto con quelli pubblici e che sono spesso conseguiti attraverso l'uso di strumenti al margine della liceità quando non propriamente illeciti.

L'accezione negativa del termine lobbismo si amplifica in quei paesi, come l'Italia, nei quali la teoria della Public Choice si è realizzata nella sua accezione più forte. Teoria che vede gli interessi della compagine politica come l'elemento in grado di segnare profondamente le dinamiche di formazione delle regole sino a determinarle, in senso negativo, nella loro totalità. In paesi in cui i meccanismi democratici e le regole che li sostengono assumono una connotazione particolarmente *sfumata*, l'azione di lobbying ten-

de ad espandere i suoi confini naturali ed a trasformarsi da attività virtuosa in grado di far emergere in maniera trasparente interessi diffusi ad una vera e propria attività occulta al limite della legalità (fino a confondersi con comportamenti assimilabili alla corruzione quando non proprio corruttivi).

Ovviamente il problema non risiede nella negazione dell'esistenza di interessi diffusi che necessitano di interagire con il sistema politico ma nell'assenza di regole adeguate, formali e sociali, preposte a governarli.

L'attività di lobbying s'inscrive nel contesto più ampio della "rappresentanza di interessi", e più specificamente agli aspetti legislativi ed esecutivi della stessa.

Gli elementi che, anche giuridicamente, caratterizzano un gruppo di pressione sono:

- 1) l'esistenza di un interesse che accomuna i componenti del gruppo, interesse non necessariamente economico e di portata talvolta anche molto ampia (si pensi ad un'associazione animalista o ambientalista);
- 2) la volontà di tale gruppo di porre un'azione di influenza, per proprio conto o facendosi rappresentare da terzi¹;
- 3) la volontà di rivolgere tale influenza non verso chiunque ma verso un decisore pubblico.

Da questa brevissima premessa è possibile delineare due figure chiave nell'attività di lobbying: colui che rappresenta l'interesse e colui al quale l'interesse viene rappresentato, ovvero il lobbista ed il decisore pubblico, rispettivamente.

Lobbying (ovvero l'*azione*), lobbista e decisore pubblico costituiscono un sistema presente in tutte le epoche e in tutte le forme di governo. L'architettura che sostiene queste tre variabili influenza la dinamica degli interessi particolari che interagiscono con le decisioni pubbliche. La rappresentanza di interessi, il lobbying, è per così dire congenita ad ogni forma di associazione umana e determinante nell'orientare i processi decisionali che ricadono sulle collettività.

Essa è presente nei sistemi democratici come anche nei regimi autoritari, dove gli strumenti per rappresentare interessi presso il despota o gli

¹ La letteratura anglosassone distingue i lobbisti tra gli *in-house lobbyists* ovvero dipendenti del gruppo d'interesse, azienda o lobby impiegati per influenzare il decisore pubblico e i *consultant lobbyists*, professionisti esterni cui viene affidato di volta in volta il compito di rappresentare l'interesse.

oligarchi, cui si accede solo in base a privilegi personali o di appartenenza sociale, sono il nepotismo, la corruzione, la lusinga e la minaccia, adoperati nel più rigoroso occultamento e secondo regole arbitrarie.

È chiaro che nelle democrazie moderne, dove l'accesso alle istituzioni ed ai centri decisionali è libero, il lobbying tende ad essere tanto più diffuso e permeante quanto maggiore è la complessità sociale.

Pensare di azzerare l'attività di lobbying è una pura illusione, l'unica operazione sensata è tentare di gestirla ed organizzarla in forma e modi che ne enfatizzino il lato virtuoso comprimendone le derive distorsive. Il modo per farlo è lavorare sul sistema di regole che la disciplinano.

Una democrazia ha bisogno di regole in grado di assicurare il miglior bilancio tra gli interessi di parte e la tutela della collettività: uguali diritti di rappresentare gli interessi, stessa accessibilità alla filiera della produzione normativa e trasparenza nei rapporti tra lobbista e decisore pubblico.

Viceversa, in assenza di queste regole vi è il rischio che le attività di lobbying si svolgano costituendo un esercizio di potere e di privilegio contrario ai principi democratici. È proprio l'assenza di regole alla base della connotazione pregiudiziale e negativa che molti cittadini attribuiscono alle lobby, considerate un simbolo di privilegio e un motore di corruzione.

Un recente studio promosso da *Transparency International* sulla qualità del sistema di lobbying in 19 paesi membri dell'Unione Europea (UE) e tre istituzioni comunitarie, classifica l'azione di regolamentazione delle attività di lobbying attraverso 65 indicatori raggruppati in tre variabili chiave: grado di trasparenza, integrità e pari opportunità d'accesso²; a loro volta scomposte in 10 sotto-variabili. Lo studio ha evidenziato che, complessivamente, questi indicatori raggiungono un punteggio medio, per i 19 paesi dello studio, di 31/100, dunque decisamente basso, calcolato rispetto agli standard internazionali di riferimento e alle *buone pratiche* più evolute³.

Nonostante Bruxelles sia il più importante crocevia europeo di lobbying dove maturano decisioni che ricadono sull'intera vita dell'UE le istituzio-

² Trasparenza: ovvero la facilità, o difficoltà di sapere chi sta interagendo con il decisore pubblico, su quali temi e con quali risorse e strumenti. Integrità o permeabilità alla corruzione: ovvero la capacità di riuscire a separare con chiarezza l'attività lecita di rappresentanza di interessi da quella di influenza illecita. Accessibilità: cioè la definizione degli spazi fisici e virtuali nei quali l'interazione, diretta o indiretta, fra portatori di interessi e soggetti che rappresentano le istituzioni è possibile.

³ S. MULCAHY, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, TI Publication, 2015.

ni europee raggiungono il deludente risultato di 36/100. Appare dunque chiaro che, almeno secondo un indice di percezione dei cittadini, l'Europa necessita di un programma di riforme che impatti sull'attività di lobbying e sul rapporto fra istituzioni e cittadini.

L'azione non può essere solamente centrale. Parallelamente i singoli Governi e gli stessi lobbisti devono attuare uno sforzo comune per individuare e risolvere le deficienze del sistema normativo nei propri paesi attraverso lo sviluppo o l'implementazione di specifiche leggi che da un lato riconoscano l'importanza della rappresentanza di interessi e dall'altro ne promuovano esclusivamente la componente virtuosa.

La carenza o addirittura l'assenza, infatti, di leggi specifiche, fanno sì che l'influenza sulla politica e sui processi decisionali resti opaca, e conseguentemente si crei un substrato fertile per i conflitti di interessi e per le disparità di influenza sui decisori.

Non è un caso che l'Italia – anche per la mancanza di una legge sul lobbying – esca in modo non brillante dall'indagine precedentemente citata: il nostro paese si è infatti classificato al terzultimo posto, lasciandosi dietro solo Ungheria e Cipro⁴, considerando la media dei tre parametri appena esposti e comunque sempre in fondo classifica se li si considera separatamente⁵.

In questo lavoro si propone una rassegna comparativa delle legislazioni sul lobbying in vigore nel panorama internazionale. In particolare sono state analizzate e classificate le legislazioni di una serie di paesi UE ed extra UE. Per l'Italia il lavoro è stato fatto utilizzando la proposta di legge più recente. La maggioranza dei paesi UE con leggi in materia di rappresentanza di interessi hanno sistemi fondati sul sistema di *civil law*, con l'eccezione di Regno Unito e Irlanda. È stato quindi possibile delineare tre sottogruppi: Paesi UE *common law*, Paesi extra UE *common law* e Paesi UE *civil law*. In base a questa suddivisione si è cercato di presentare la diverse normative evidenziandone gli elementi omogenei che permettono un raffronto delle caratteristiche, dei punti qualificanti, e degli aspetti critici delle leggi vigenti nei singoli paesi. Di seguito vengono presentate e descritte le normative che sono state analizzate seguendo un semplice ordine alfabetico dei paesi studiati all'interno della più ampia classificazione fra *common* e *civil law*.

⁴ Questi due Paesi sono anch'essi privi di leggi specifiche.

⁵ D. DEL MONTE ET AL., *Lobbying in Italy*, TI Publication, 2014.

2. I sistemi normativi sull'attività di lobbying in alcuni paesi di *common law*

2.1. Australia

L'Australia è una democrazia parlamentare di tipo federale, costituita come stato indipendente nell'ambito del Commonwealth nel 1901. L'Australia è uno stato democratico e federale formato da sei Stati e dieci Territori. La Costituzione, entrata in vigore nel 1901, specifica le funzioni e le competenze del Governo federale (le relazioni internazionali e il commercio estero, la difesa e l'immigrazione) e quelle degli Stati federati e dei Territori. Il sistema di Governo australiano riflette i modelli di democrazia liberale britannico e nordamericano, ma con caratteristiche di originalità.

Tralasciando i rapporti con la Corona britannica, il potere esecutivo è esercitato dal Consiglio federale, presieduto dal primo ministro (rappresentante del partito politico di maggioranza) che è responsabile di fronte al Parlamento federale.

Il potere legislativo spetta al Parlamento federale composto da due camere: il Senato in rappresentanza di Stati e Territori (12 e 2 senatori per ogni stato e territorio); la Camera dei Rappresentanti, con 148 membri eletti ogni tre anni espressione dei partiti politici dell'intera Federazione su base proporzionale.

Il partito o le coalizioni di maggioranza alla Camera dei Rappresentanti ed il Primo Ministro (il leader della maggioranza) provvedono a formare il Governo federale.

All'inizio del secolo scorso, coi primi Governi federali australiani, iniziano a costituirsi numerosi gruppi di interesse, in particolare Associazioni di categoria come quella del Commercio, che si stabiliscono nella Capitale Canberra. Alimentato dalla crescente prosperità e complessità socio-economica, il numero di questi gruppi aumenta lungo tutto il secolo scorso, fino ad arrivare, negli anni '90, a oltre 1.000 lobbisti tra quelli in proprio e quelli dipendenti da Associazioni o Società, operanti a livello federale o dei singoli Stati. Questo numero si è oggi ridotto a poco più di un quarto, principalmente per effetto delle altalenanti vicende delle normative australiane sul lobbying, con un primo decreto entrato in vigore nel 1983, poi abrogato nel 1996 e sostituito solo 12 anni dopo dall'attuale legge del 2008.

Nel 1983 il Governo laburista emanò, senza alcun passaggio parlamen-

tare, il decreto *Lobbyists Registration Scheme* con l'intento di porre ordine in un settore rilevante ed in rapida espansione⁶.

Ma già la definizione di “lobbista” (il professionista o la società che conducono trattative col governo in rappresentanza di interessi altrui) produsse molto scontento, in particolare tra i numerosi dipendenti delle Associazioni di categoria la cui attività come “lobbisti interni” veniva completamente disconosciuta⁷.

Ma anche gli stessi lobbisti professionisti e le agenzie di lobbying lamentavano che il sistema di registrazione rendeva sin troppo agevole la legittimazione ed il riconoscimento dello *status* di lobbista, senza peraltro stabilire i requisiti per garantirne la professionalità.

Per citare un solo esempio, i lobbisti – o sedicenti tali – in occasione degli incontri con esponenti del governo non erano obbligati ad esibire la loro iscrizione al registro, che solo raramente veniva controllato e aggiornato⁸.

L'inadeguatezza del *Lobbyists Registration Scheme* divenne sempre più manifesta e ne causò l'abrogazione nel 1996; soltanto nel Nuovo Galles del Sud rimase una qualche attenzione per il settore grazie alla *Independent Commission Against Corruption* che continuò ad insistere per l'introduzione di un registro obbligatorio dei lobbisti e di norme più stringenti.

Accantonata l'esperienza del *Lobbyists Registration Scheme* l'Australia si ritrovò con molti lobbisti e nessuna normativa. Il vuoto fu colmato solo 12 anni più tardi con il *Lobbying Code of Conduct* (LCC) del 2008, che a differenza del decreto dell'84, fu sottoposto ad esame e voto parlamentare⁹. Scopo del legislatore era “promuovere la fiducia nell'integrità delle azioni di governo ed assicurare che i rapporti coi lobbisti soddisfacessero le aspettative dei cittadini in termini di trasparenza, integrità ed onestà”¹⁰. Alcuni Stati successivamente al 2009 vararono proprie leggi simili all'LCC¹¹.

Di seguito vengono riassunti i punti qualificanti della LCC.

⁶ J. WARHURST, *Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia*, in *Parliamentary Affairs*, 51.4, 1998, p. 544.

⁷ C. LLOYD, *Political Lobbying: Dynamite or Gentle Persuasion?*, in P. CULLEN (ed.), *No is Not an Answer: Lobbying for Success*, Allen & Unwin, Sydney 1991.

⁸ J. WARHURST, *Locating the Target* cit., p. 546-548.

⁹ <https://lobbyists.ag.gov.au/home>.

¹⁰ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying, a global comparison*, Manchester Univ. Press, 2010, p. 92.

¹¹ Per esempio l'Australia Occidentale.

- È definita come attività di lobbying ogni rapporto (orale, scritto o elettronico) con rappresentanti governativi¹² volto ad influenzarne le decisioni, includendo la stesura, l'adozione o la modifica di una Legge, lo sviluppo e la modifica di programmi governativi, l'allocazione di fondi pubblici e l'aggiudicazione di appalti e contratti (art. 3)¹³.
- È considerato lobbista ogni individuo, società od organizzazione, ed il loro dipendente, che conduce attività di lobbying per conto di terze parti (art. 3.5).
- Non sono considerati lobbisti le organizzazioni di beneficenza e religiose, le organizzazioni no-profit, i singoli cittadini che rappresentano interessi famigliari o di ristretti circoli di amici, membri di delegazioni commerciali straniere, professionisti iscritti ad altri registri governativi come gli agenti del fisco o iscritti ad albi professionali quale quello dei Medici o degli Avvocati. È invece considerato lobbista il soggetto che, pur ricadendo nei precedenti casi di esclusione, svolge stabilmente attività di lobbying in rappresentanza di sé stesso o della organizzazioni cui afferiscono e che a loro volta non sono di regola considerate "lobbiste" (art. 3.5 a-f).
- È istituito un registro obbligatorio dei lobbisti (art. 5). Il Registro è pubblico, organizzato in forma di database accessibile via internet¹⁴, ed è conservato dalla Segreteria del Primo Ministro, cui il lobbista deve comunicare i propri dati ai fini dell'iscrizione. Vanno comunicati i dati personali e professionali del lobbista, o quelli della società di lobbying incluse le informazioni sui soci o sui principali azionisti; i nomi e la posizione dei dipendenti cui sono affidate attività di lobbying; se la persona ricompresa nei casi precedenti abbia in passato ricoperto, e quando, incarichi tali da ricadere nella categoria definita dei "rappresentanti go-

¹² Sono "rappresentanti governativi" i Ministri, i Segretari del Parlamento, le persone impiegate o arruolate nei loro staff, i dirigenti, gli impiegati ed i consulenti Pubblici ricompresi nel *Members of Parliament (Staff) Act 1984 Public Service Act 1999* e nel *Public Sector Management Act*, o i quadri dell'*Australian Defence Force*.

¹³ Sono anche indicate alcune situazioni che, pur comportando rapporti volti ad influenzare il decisore pubblico, non sono considerate lobbying, come ad esempio le *grassroots campaign* dei movimenti spontanei animati da fini di interesse collettivo. Le *grassroots campaign* sono campagne rivolte ad informare/influenzare i cittadini in maniera tale da creare una pressione pubblica sui legislatori. Fra queste rientrano ad esempio le campagne di sensibilizzazione delle associazioni ambientaliste in occasione di passaggi legislativi per loro particolarmente importanti.

¹⁴ <https://lobbyists.ag.gov.au/register>.

vernativi”; infine l’indicazione dei clienti. Non è però richiesta rendicontazione finanziaria. Il Registro è soggetto ad aggiornamento periodico dei dati ed i lobbisti sono tenuti a fornire tempestivamente ogni variazione relativa alla loro attività e ragione sociale.

- I funzionari pubblici e gli amministratori (cioè tutti coloro che ricadono nella categoria dei rappresentanti governativi) “non possono intenzionalmente e scientemente partecipare ad attività di lobbying con soggetti non iscritti al registro dei lobbisti, o con lobbisti registrati per scopi non dettagliati nel Registro” (art. 4.1).
- Sono indicate norme di comportamento per i funzionari pubblici, incluse norme anti-revolving doors, e per i lobbisti, nonché regole sulle modalità di avvio dei contatti tra lobbista e governo (art. 7-9)¹⁵.

Un punto qualificante della LCC è che tutta la modulistica è disponibile e compilabile on-line allo scopo di assicurare maggiore fluidità ed efficienza al comparto del lobbying.

Al di là dell’apparente completezza della LCC, secondo Chari *et al.*¹⁶ essa presenta alcune criticità che ne riducono drasticamente l’efficacia e la rispondenza alle finalità del Legislatore. La prima riguarda il fatto che essa si applica solo ai lobbisti che agiscono per conto di terze parti, e non considera le attività di lobbying condotte da gruppi finanziari e industriali per mezzo di propri dipendenti. Sul versante pubblico la LLC si concentra sul governo e i dipendenti che ad esso afferiscono a vario titolo, ma ignora completamente le due camere ed i parlamentari, sempre più oggetto di attività di lobbying svolte senza alcuna regola e trasparenza. Ma la maggior criticità della LLC risiede nella scarsa chiarezza con cui vengono definiti i comportamenti illeciti e nell’assenza di sanzioni¹⁷ per chi contravviene alla LLC.

Per quanto riguarda i lobbisti, la violazione della legge viene sanzionata con la semplice cancellazione dal Registro.

¹⁵ I funzionari pubblici od eletti, allo scadere del loro mandato elettorale o funzione, sono soggetti ad un periodo (in genere alcuni anni) durante il quale non possono svolgere attività di lobbying: questo periodo va sotto il nome di *cooling-off*, che in italiano potremmo tradurre con “quarantena”. È un provvedimento adottato da alcuni paesi, tra cui il Canada, per contrastare il fenomeno delle *revolving doors*.

¹⁶ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 94-95.

¹⁷ La “*Lobbying and Ministerial Accountability Bill*” dell’Australia del Sud contempla un dettagliato regime sanzionatorio e non è limitata ai soli membri e funzionari del Governo, ma anche a quelli del Parlamento statale.

Appare dunque chiaro che, pur rappresentando un deciso passo avanti rispetto alla precedente legge abrogata nel '96, la LCC non è scevra di sostanziali lacune ed è senz'altro suscettibile di modifiche migliorative.

2.2. Canada

Il Canada è una repubblica democratica federale in cui la coincidenza di alcuni fattori ha determinato la rilevanza che le attività di lobbying rivestono nelle dinamiche sociali, politiche ed economiche¹⁸. Il lobbismo è ampiamente storicizzato in Canada, dove già dall'800 l'opinione pubblica andava maturando l'idea – poi confortata dai fatti – che le attività e le scelte dei governi fossero fortemente soggette all'influenza occulta di pochi e potenti gruppi¹⁹.

In questo contesto matura l'esigenza di inquadrare giuridicamente le attività di lobbying allo scopo di rendere trasparente l'operato dei lobbisti e delle loro Agenzie che operavano da tempo nel paese in assenza di un quadro normativo specifico. Il *Lobbying Act*²⁰ canadese entrato in vigore il 13 settembre del 1988, è il risultato di un intenso dibattito che ha coinvolto Parlamento, Governo e organizzazioni civili e rappresenta una delle migliori leggi del settore oggi esistenti.

Il LA è basato su tre principi basilari: il libero e completo accesso ad ogni atto governativo è riconosciuto come una fondamentale materia di interesse pubblico; l'esercizio di attività di lobbying nei confronti dei funzionari o rappresentanti dello stato è un'attività pienamente legittima; tanto i funzionari ed i rappresentanti dello stato, quanto la cittadinanza, devono essere messi nelle condizioni di conoscere chi svolge attività di lobbying.

Le revisioni del LA degli anni '90 e la più recente del 2006 (operata attraverso il *Federal Accountability Act*) si sono prevalentemente occupate di

¹⁸ La vicinanza e l'interdipendenza con gli USA, culla del lobbying, la presenza nel paese di grandi gruppi industriali e finanziari già dall'800, la creazione di infrastrutture moderne con cospicui investimenti pubblici, ed una organizzazione dello Stato in cui il processo legislativo è concentrato nelle mani di relativamente pochi attori istituzionali sono stati fattori sicuramente determinanti. R. DYCK, *Canadian Politics, Critical Approaches*, Thomson Nelson (4th edition), Toronto 2004.

¹⁹ *Ibidem*. Ne è un esempio il caso della *Canadian Pacific Railway* ai tempi del Primo Ministro Mc Donald, alla fine dell'800, la cui realizzazione fu percepita come frutto di lucrosi rapporti occulti del governo con gruppi privati mossi da intenti speculativi.

²⁰ <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html>.

definire le norme di comportamento degli amministratori e dei funzionari pubblici con particolare riguardo alle incompatibilità e incandidabilità, ai conflitti di interessi e al finanziamento della politica.

Altri emendamenti, come ad esempio quello in vigore dal 2005 (Bill C15, 2003) hanno perfezionato e meglio circoscritto diritti e doveri dei lobbisti e le modalità entro cui sono obbligati ad operare.

Allo stato attuale, con l'ultima significativa revisione del 2 luglio 2008, il LA canadese è caratterizzato da quattro elementi fondamentali²¹.

- La precisione e la chiarezza con cui vengono definite l'attività di lobbying, la figura del lobbista e quella di decisore pubblico.
- L'introduzione di un registro²² in cui i lobbisti devono obbligatoriamente iscriversi. Il registro non prevede solo la comunicazione di dati anagrafici e curricolari, ma anche la compilazione di una scheda personale recante i dati della società o dell'associazione di lobbying di appartenenza, i dati del committente, la rendicontazione mensile dei contatti (riunioni, audizioni ecc.) con i public officer holders ovvero i funzionari pubblici e i politici, e le tecniche di lobbying utilizzate o che si intende utilizzare²³.

²¹ https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html.

²² Tre sono le figure lobbistiche previste: il *consultant lobbyist*, dipendente di una società che ha come scopo sociale l'attività di lobbying e che, su specifico contratto, rappresenta determinati interessi per conto di committenti terzi; l'*in-house corporate lobbyist*, dipendente di una società privata che ha ricevuto dal proprio datore di lavoro il compito di svolgere attività di lobbying per almeno il 20% del proprio tempo; l'*in-house organization lobbyist*, corrispettivo dell'*in-house corporate lobbyist*, ma dipendente di una associazione no-profit. Sono esclusi dall'applicazione della legge e conseguentemente dall'iscrizione al Registro i diplomatici e i funzionari delle Nazioni Unite, i parlamentari delle Assemblee provinciali, i membri dei governi provinciali e i dipendenti di amministrazioni provinciali purché i rapporti col decisore pubblico siano limitati all'esclusivo esercizio delle proprie funzioni.

²³ Ad ogni iscritto è dedicata una scheda personale, consultabile da chiunque online, in cui indicare i dati identificativi, l'oggetto dell'attività, ogni precedente incarico ricoperto, i dati dell'associazione o *lobbying firm* cui egli appartiene e le tecniche di lobbying utilizzate o che intende utilizzare. Il lobbista dovrà, inoltre presentare mensilmente al Commissioner una dettagliata relazione sull'attività svolta nel mese precedente. La definizione di lobbying, estesa nel 2006, indica non solo l'attività volta ad influenzare il decisore pubblico, ma ogni attività posta in essere al fine di dare o ricevere comunicazioni dal decisore pubblico. L'attività di "comunicazione" va rendicontata e inserita nella propria scheda personale, e va comunque aggiornata ogni qualvolta si contattano *public office holders* ovvero – secondo il regolamento sui *Designated Public Office Holder Regulations* aggiornato nel 2010 – i parlamentari e senatori o componenti del loro ufficio politico, membri del governo o del loro staff, funzionari pubblici, componenti di commissioni di nomina politica, ministeriale o parlamentare, dipendenti degli organismi federali (tribunali compresi), a esponenti dell'esercito

- L'istituzione del Commissioner of Lobbying, autorità con competenze di vigilanza, ispettive e sanzionatorie. Il Commissioner è anche responsabile della conservazione e della tenuta del registro.
- La consegna al Parlamento Federale di relazioni annuali, a cura del Commissioner, sulle eventuali violazioni del Codice di comportamento e sulle sanzioni commissionate e sullo stato di attuazione del registro.
- Norme anti revolving-doors: chiunque abbia ricoperto incarichi pubblici non può svolgere attività di lobbying nei 5 anni successivi al termine dell'incarico, salvo diverse disposizioni del Commissioner.
- Le modifiche del 1996 (Bill C-43, An Act to Amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts) introducono il Codice di condotta per i lobbisti, tenuto dal Commissioner, il cui obiettivo primario è di assicurare ai cittadini canadesi l'assoluta trasparenza, tracciabilità e correttezza delle azioni di lobbying intraprese per influire sui processi decisionali, rafforzando così la fiducia verso le istituzioni.

La maggioranza delle Province e dei Territori che costituiscono le unità federali canadesi hanno adottato, a partire dall'Ontario nel 1998, il *Lobbying Act* Federale o hanno elaborato delle leggi proprie in materia di lobbying.

Un solo caso di violazione della LA è stato segnalato in Canada, quello di un avvocato esperto in diritto internazionale che non aveva comunicato di esercitare lobbying su dei funzionari dell'Ufficio di Immigrazione, multato con 3.100 dollari canadesi. Le valutazioni tratte da questo episodio sono diametralmente opposte: secondo gli uni l'accertamento di una sola violazione è sintomatico di una grave carenza delle strutture di vigilanza e di controllo; secondo gli altri, che si sia verificata una sola violazione è invece frutto della bontà della legge e del favore che essa ha incontrato presso i lobbisti²⁴.

2.3. Irlanda

Lo Stato Libero d'Irlanda è stato fondato il 6 dicembre 1922 come *dominion* del Commonwealth a seguito della guerra d'indipendenza irlandese; con lo Statuto di Westminster del 1931 ottiene maggiore sovranità ed infine, con la nuova Costituzione del 1937 diventa uno Stato completamente

e delle diverse forze dell'ordine. G. GIORNO, *Staying on the Right Side of the Law*, 3d Annual Government Relations Summit, Ottawa, Ontario, 2006.

²⁴ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 44.

sovrano e poi Repubblica nel '49, e membro dell'Unione europea dal '73. L'Irlanda è una Repubblica parlamentare bicamerale, guidata da un Governo di 15 membri guidato dal Primo Ministro, il leader del partito o della coalizione di maggioranza.

Nelle fasi iniziali di indipendenza, l'Irlanda era uno dei Paesi più poveri dell'Europa occidentale. L'economia non si è mai di fatto sviluppata fino a dopo la crisi economica del 1980, quando l'Irlanda decise di avviare una serie di profonde riforme economiche i cui effetti determinarono nel corso degli anni '90 una robusta crescita durata fino alla crisi finanziaria globale del 2007.

In questo panorama i gruppi di interesse, le organizzazioni, le società ed i professionisti che praticavano con regolarità attività di lobbying andavano moltiplicandosi, evidenziando la necessità di regolamentare il fenomeno lobbistico.

La volontà politica di dare una risposta a questa esigenza fu raccolta dal partito Laburista che presentò più progetti di legge nel 1999, 2000, 2003 e 2008, ma nessuno di questi andò a compimento.

Il *Fine Gael*, al governo coi laburisti dal 2011, iniziò ad elaborare un progetto di legge aprendo una sessione di esame delle legislazioni sulle lobby presenti nel panorama internazionale e di consultazione con circa 60 lobbisti e stakeholders. La sessione si concluse nel giugno 2012 con la presentazione del *Regulation of Lobbying Policy Proposals*. Questo documento, ispirato ai principi di trasparenza e integrità sul lobbying dell'OCSE, tracciò le linee guida che portarono all'approvazione della legge 5 dell'11 marzo 2015, cioè la *Regulation of Lobbying Act* (RLA) ed alla pubblicazione del *Register of Lobbying*, operativo dal 1° settembre 2015; il 16 gennaio 2016 è scaduto il termine di iscrizione per i lobbisti già operanti prima del varo della RLA. Il preambolo al testo di legge recita: “una Legge volta a ad istituire un Registro dei soggetti che svolgono attività di lobbying; stabilire un codice di condotta delle attività di lobbying; fissare delle restrizioni per i funzionari pubblici emendando l'*Ethics in Public Office Act* del 1995”.

La RLA è una legge complessa e articolata, se rapportata a quella australiana o canadese.

Una sintesi della RLA è proposta di seguito.

- L'art. 5.1 fornisce la definizione di lobbista ed il 5.2-3 quelle di attività di lobbying. Si tratta di definizioni molto particolareggiate, come pure quelle dei casi di esclusione dalla legge stessa²⁵ (art. 5.5). In estrema

²⁵ Non costituiscono lobbying ad esempio, e non devono essere pertanto diffusi, i rap-

sintesi: Il lobbista è colui, sia esso libero professionista, associato, consulente o dipendente, che svolge attività di lobbying, ovvero organizza e intrattiene rapporti (scritti, orali o in qualsivoglia forma, diretti o indiretti) con la parte pubblica volti a rappresentare interessi terzi (in tal caso a pagamento) o per sé o la propria organizzazione e ad incidere sui processi decisionali delle materie trattate.

- Sempre l'art. 5, al punto 7 affida al Ministro per le Riforme il compito di predisporre il Transparency Code, tuttora in fase di sviluppo²⁶.
- L'art. 6 (Designated public officials) definisce chi sono gli amministratori, i dirigenti e i funzionari pubblici oggetto dell'attività di lobbying.
- L'art. 8 istituisce il Registro dei lobbisti, liberamente accessibile dal WEB, e ne affida il controllo e l'aggiornamento alla Standards in Public Office Commission. Il lobbista è tenuto (artt. 9-12) a registrarsi fornendo i propri dati anagrafici e professionali (sia esso libero professionista, socio, dipendente o consulente di una agenzia di lobbying o di altra organizzazione) e ad aggiornarli trimestralmente. Dovrà indicare la ragione sociale dei clienti, la materia rappresentata, i nominativi dei funzionari o amministratori pubblici contattati e l'agenda degli incontri mentre non è richiesta la rendicontazione finanziaria delle singole attività di rappresentanza, come negli USA ed in Canada, ad esempio. La Commission può richiedere la correzione o l'integrazione dei dati, qualora ravvisi errori o insufficiente chiarezza (art. 13). Sono previsti anche due casi in cui, su richiesta del lobbista e dietro parere della Commission, i termini per rendere pubblicamente accessibili i report sull'attività di lobbying possono essere prorogati (art. 14): ad esempio quando si ritiene che la diffusione dei dati possa causare danno all'economia nazionale o all'erario (14.1 a)²⁷.

porti con la parte pubblica intrattenuti per conto dell'UE o dell'ONU, quelli diplomatici e di delegazioni commerciali estere, o quelli la cui divulgazione potrebbero costituire un pericolo per le persone o per lo stato. Anche i rapporti volti a rappresentare occasionalmente interessi propri sono esclusi dalla RLA, il che mira a salvaguardare il diritto di ogni cittadino di contattare un politico, un amministratore o un funzionario pubblico.

²⁶ <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-public-bodies/transparency-code/>.

²⁷ I casi che ricadono nella proroga della *Delayed publication* sono due. Oltre al 14.1a, merita di essere citato per la sua indeterminatezza anche il 14.2b: "la proroga può essere richiesta nel caso in cui la pubblicazione dei dati potrebbe procurare un danno finanziario al soggetto (portatore d'interesse) cui i dati stessi fanno riferimento; oppure potrebbe seriamente pregiudicare la posizione che il soggetto medesimo occupa nella propria attività, professione o

- È demandato alla Commission il compito di predisporre un Codice di condotta per le attività di lobbying (art. 16). Il Codice è ancora in fase di redazione.
- All'art. 18 vengono elencati i casi di inosservanza e violazione della RLA considerati "rilevanti" e le relative sanzioni sono riportate all'art. 20²⁸. L'art. 19 affida i poteri di investigazione in materia di lobbying alla Commission.
- L'art. 25 stabilisce il divieto di svolgere qualunque attività di lobbying per alcuni funzionari o amministratori pubblici per un anno a partire dalla cessazione del loro mandato, incarico o rapporto di lavoro (norme anti revolving doors).

La RLA è la più recente tra le legislazioni descritte in questo articolo e la breve esperienza sin qui accumulata non consente di formulare una valutazione.

È positivo il fatto che la RLA si applichi a chiunque svolga attività di lobbying, e non soltanto ai lobbisti professionisti che agiscono per conto terzi.

Ciò evita che, come avviene in altri paesi dotati di leggi sul lobbying come il vicino Regno Unito²⁹, molte attività sfuggano agli obblighi di trasparenza semplicemente perché svolte da soggetti non considerati come lobbisti (ad esempio sindacati, organizzazioni di vario genere ecc.).

Quindi qualunque società o organizzazione che abbia contatti con lo Stato e suoi funzionari, deve valutare con attenzione se questi, in base alla finalità, natura e durata del contatto, personale impiegato e amministratori o funzionari pubblici contattati, costituiscano attività di lobbying.

In caso affermativo è necessario avviare tutte le procedure necessarie a regolarizzare una attività di lobbying previste dalla RLA, nonché formare

impresa; oppure la riuscita di qualunque altra trattativa da colui condotta". I criteri in base ai quali la *Commission* decide sull'ammissibilità della richiesta sono estremamente complessi e articolati (artt. 14.2-14). L'art. 14 è uno dei più complessi dell'intera RLA e rischia di costituire un serio limite alla piena trasparenza cui la legge mirava.

²⁸ Le sanzioni vanno da un minimo di 200 ad un massimo di 2500 € e fino a due anni di pena detentiva.

²⁹ A differenza dell'Irlanda, solo i lobbisti consulenti sono soggetti alla regolamentazione britannica, lasciando fuori dalla normativa i responsabili dei *public affairs* interni alle aziende. I lobbisti professionisti nel Regno Unito possono anche evitare di presentare le dichiarazioni, o inviarne di così prive di dettagli da essere comunque praticamente insignificanti.

adeguatamente il personale direttamente coinvolto o, in alternativa, rivolgersi ad un lobbista.

2.4. Regno Unito

Il Regno Unito rappresenta la culla del lobbismo: è qui infatti che i termini *Lobby*, *Lobbying* e *Lobbyist* vengono per la prima volta utilizzati a indicare la materia della rappresentanza di interessi. Non è quindi un caso che nel Regno Unito l'attività di lobbying sia assai radicata.

Nonostante la storia, solo nel 2014 l'UK, quasi ultimo tra i grandi paesi anglofoni basati sul *Common law*, si è dotato del *Transparency of lobbying, non-party campaigning and trade union administration act* (TLA), legge considerata inadeguata e debolissima da tutti gli attori e dall'opinione pubblica già prima del varo definitivo³⁰.

Il percorso che ha portato alla TLA è stato lungo e non privo di iniziative intermedie, tra cui meritano di essere menzionati i preesistenti Codici di condotta dei parlamentari inglesi dove, soprattutto per la *House of Commons*³¹, sono presenti cenni al lobbying, così come il codice di autoregolamentazione, in alternativa alla mancanza di una normativa obbligatoria, proposto dalla APCC (l'associazione dei maggiori lobbisti inglesi).

Fu in seguito allo scandalo della *Ian Greer Associates* del 1994 che l'APCC predispose un proprio codice ed un proprio registro pubblico e accessibile (l'*APCC Code of conduct*) ma, a parte gli intenti meritori, l'iniziativa aveva e ha dei limiti. Primo tra tutti l'obbligo di registrazione è volontario e limitato ai soli iscritti all'APCC stessa.

I non aderenti all'APCC evitano gli obblighi di registrazione e di comunicazione, potendo così continuare ad operare al di fuori delle regole di trasparenza, mentre i lobbisti iscritti rischiano di autolimitare le proprie opportunità professionali piuttosto che esaltarle. Il *Code of Conduct* anziché avvicinare i lobbisti all'APCC tende ad allontanarli.

Il lobbying britannico è rimasto opaco e tra il 1994 ed il 2010 si sono verificati numerosi scandali collegati al lobbismo più o meno occulto di cui ben 15 nel periodo in cui è stato Primo Ministro Cameron.

È in questo scenario che nel 2012 il Governo presentò un documento di intenti dal titolo *Introducing a Statutory Register of Lobbyists* e sottopose

³⁰ Approvata in via definitiva dalla Corona Britannica il 30 gennaio 2014.

³¹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmcode.htm>.

alle camere una primo disegno di legge le cui successive modifiche portarono all'odierna TLA.

- Scopo primario della TLA, nel preambolo alla legge, è quello di “istituire un registro dei soggetti operanti nel settore del lobbying, nonché l’obbligo per costoro di registrarsi; norme per le spese e le donazioni a favore della politica e sulle funzioni della Electoral Commission; infine obbligo per le Associazioni del Commercio e del Lavoro di tenere un registro dei propri membri. Oltre al lobbying vengono cioè regolati altri due macrosettori al di fuori dell’interesse di questo scritto.
- Il lobbista soggetto all’obbligo di registrazione è solo il consultant lobbyist, ovvero colui che opera per conto di terze parti dietro compenso. Le definizioni di Lobbista, attività di lobbying e di soggetti pubblici destinatari di lobbying sono riportate nell’art. 2, ulteriormente specificate nell’art. 25 e circoscritte nella Schedule 1, parte I³².
- Nel registro vanno indicati i dati del lobbista, sede e ragione sociale, struttura aziendale, dipendenti, partnership. Il lobbista deve anche indicare se egli, o la sua azienda, ha aderito ad un codice di condotta, come ad esempio quello dell’APCC (l’adozione di un codice è però un atto discrezionale); dati sulle attività di lobbying (nome dei clienti, scopo della rappresentanza). Il lobbista deve aggiornare i dati trimestralmente. Non è richiesta né l’agenda degli incontri con la parte pubblica, né la rendicontazione dei compensi ricevuti per l’incarico.
- Il registro è pubblicato ed accessibile sul WEB ed è affidato ad un Cancelliere, il Registrar, che ha anche facoltà di richiedere dati integrativi agli iscritti³³.
- Il Cancelliere ha anche il potere di comminare le sanzioni (pecuniarie di carattere civile e non superiori a £ 7500) ai trasgressori della TLA.
- Il Cancelliere è tenuto ad adottare e pubblicare i criteri guida per l’esercizio delle proprie funzioni in relazione alla Parte Prima della TLA (artt. 1-25) e a collaborare col Ministro.

³² I destinatari di lobbying sono un gruppo ristretto di figure che, oltre al Monarca, al Primo Ministro ed ai suoi Ministri comprende soltanto un ristretto gruppo di figure comunque appartenenti o vicine allo staff governativo, escludendo gran parte di funzionari pubblici. È una limitatezza che riflette quella relativa alla definizione di lobbista.

³³ Il Registrar rappresenta la Corona, viene nominato dal Primo Ministro e resta in carica per 4 anni. Il mandato è ripetibile per 2 volte. Non può essere nominato Registrar chi, negli ultimi 5 anni, è stato Ministro, Sottosegretario o ha esercitato come lobbista. È l’unica misura anti *revolving doors* della legge e per di più carente: infatti non ci sono restrizioni per il Registrar che, a fine mandato, intenda operare come lobbista.

Il principale rilievo mosso alla TLA è che essa si applica solo ai *consultant lobbyists*, che rappresentano non più del 5% dell'intero fatturato del settore, ovvero 100 mln su oltre 2 mld di €. Quindi la legge britannica appare una delle meno incisive tra quelle vigenti.

Il tema è ancora oggetto di un acceso dibattito, ben rappresentato dalla petizione con cui si cercò di bloccare la legge durante l'iter parlamentare e dai tanti forum di protesta ancora attivi³⁴.

2.5. Stati Uniti

Gli Stati Uniti sono la patria della “cultura delle lobby”³⁵. Il lobbismo è un diritto di fatto sancito nella Costituzione, giuridicamente tutelato nel Primo emendamento ratificato nel 1791 che tratta dei principi di associazione e supplica.

Di evidente ispirazione liberale il Primo emendamento consiste nel garantire ai cittadini e ai gruppi organizzati il diritto di far sentire la loro voce cercando contemporaneamente di limitare il potere del governo.

Il passaggio costituzionale aperto dal Primo emendamento legittimò da subito la creazione delle *lobbies* anche se ancora non si chiamavano così.

Negli USA infatti il principio democratico si fonda anche sul riconoscimento del diritto di un gruppo di affari o di interessi di sottoporre un proprio problema all'attenzione del corpo legislativo.

Un primo accenno ad una legge sul lobbying si ha nel 1935 ed il successivo passo per disciplinare il settore in maniera organica è del 1946 con la *Federal Regulation of Lobbying Act*. Questa è la prima vera legge moderna del settore, che pur non avendo portato a risultati significativi anche per l'ambiguità e limitatezza intrinseca³⁶, costituì l'ossatura per le future leggi adottate anche da altri paesi.

³⁴ La petizione fu lanciata dalla *Open Knowledge Foundation* e dalla *Alliance for Lobbying Transparency* e appoggiata da 15 associazioni internazionali, tra cui Greenpeace.

³⁵ Una breve “*timeline*” del lobbying negli USA è reperibile su <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-06-07/a-brief-history-of-lobbying>.

³⁶ La legge del '46 nasceva da diffusi timori intorno agli “interessi speciali” e alle “cospirazioni” ad essi collegate, volte a occultare o alterare la verità attorno a grandi questioni d'interesse pubblico, anche agendo sul legislatore. Essa regola unicamente il lobbying legislativo esercitato nei confronti del Congresso e non si occupa di nessuna altra attività di influenza su altri livelli dell'amministrazione federale. Oltre a questo limite intrinseco, la Legge dimostrò da subito dei vizi di incostituzionalità: la Corte Suprema, nel tentativo di risolvere la questione, restrinse il campo d'azione della legge fino al punto di renderla *de facto* inefficace [sentenza *United States vs Harriss*, 347 U.S. 612 (1954)].

Non fa eccezione la sua diretta discendente, attualmente in vigore, la *Lobbying Disclosure Act* (LDA)³⁷, che è stata approvata nel 1995 e successivamente ampliata e arricchita con nuove disposizioni³⁸, incluse le modifiche introdotte dall'amministrazione Obama, con l'*Honest Leadership Act*. La legge è applicata in tutti i 50 Stati dell'Unione dall'amministrazione Obama con l'*Honest Leadership Act*.

L'LDA ha come principale obiettivo la trasparenza: rendere noto chi sono e come operano i lobbisti; in che modo è influenzato il processo decisionale pubblico, sia esso legislativo o esecutivo, dai livelli più bassi della pubblica amministrazione fino ai più alti dirigenti e organi. Su queste premesse la LDA fornisce questa definizione di attività di lobbying: "ogni comunicazione orale o scritta, anche elettronica, comunque indirizzata ad un pubblico ufficiale appartenente ad un ufficio esecutivo o legislativo, svolta per conto di un rappresentato, e riguardante la formulazione, la modifica, l'adozione di leggi federali o l'influenza su altri atti e decisioni pubbliche"³⁹.

Si fornisce di seguito un elenco dei punti qualificanti dell'LDA, che può essere a buon titolo considerata attualmente lo standard di riferimento internazionale:

- sono considerati lobbisti e quindi soggetti all'LDA, i singoli professionisti, le società di lobbying e tutti coloro che dedicano il 20% del proprio lavoro per l'attività di lobbying nell'interesse di un cliente per un tempo di non inferiore a 3 mesi.
- Il lobbista o la società di lobbying deve iscriversi ad un apposito registro pubblico tenuto dal Segretariato generale di entrambe le Camere.

³⁷ <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

³⁸ In particolare: l'*Executive order n. 13490* del 21 gennaio 2009, su *Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*, che integra l'*Honest Leadership, Open Government Act* di Bush, con obblighi di trasparenza per i membri del governo e loro staff e i dipendenti federali; l'*Ensuring Responsible Spending of Recovery Act*, la cui sezione 3 definisce modalità e limitazioni dei contatti tra lobbisti e funzionari pubblici governativi, stabilendo ad esempio, che i contatti si svolgano esclusivamente in forma scritta; il *Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies* del 2010, in base al quale i lobbisti registrati non possono ricoprire ruoli all'interno di commissioni governative, allo scopo di limitare l'*Inverse revolving door*.

³⁹ Non solo il processo legislativo è considerato oggetto del Lobbying, ma anche la formulazione, la modifica, l'adozione di una norma federale, di un regolamento, di un *Executive Order* ministeriale, o di un qualsiasi altro programma, o politica o presa di posizione del Governo degli Stati Uniti; l'amministrazione e/o l'esecuzione di un programma federale (compresa la negoziazione, la sovvenzione, la stipula e l'amministrazione di un contratto federale, di un prestito, di un permesso, di una licenza; la nomina o la conferma di una persona a un incarico sottoposto al parere o alla ratifica del Senato federale.

- Nel registro vanno indicate, oltre alle generalità e recapito propri e/o della propria società, l'attività svolta, la lista dei clienti e gl'interessi rappresentati, i finanziamenti ad hoc se superiori a 10.000 dollari a semestre ed un piano delle specifiche questioni, delle leggi e loro disegni oggetto dell'attività di lobbying. Nel caso di Società va indicato il numero dei dipendenti incaricati dell'attività di lobbying e se questi sono stati pubblici funzionari o hanno ricoperto incarichi pubblici nei due anni precedenti all'iscrizione.
- Gli incontri tra i lobbisti e la parte pubblica devono essere comunicati dai lobbisti entro 45 giorni agli stessi Segretariati della Camera e del Senato, che provvedono poi a renderli pubblici. Ogni quattro mesi deve invece essere fornito un dettagliato rendiconto finanziario per ogni iniziativa di lobbying in corso.
- I Segretariati esercitano anche funzione di controllo, verifica e vigilanza sugli adempimenti del lobbista.
- Le violazioni, le dichiarazioni mendaci o carenti, se non sanate entro un termine di 60 giorni, sono punite con una sanzione amministrativa fino a 50.000 dollari.
- Sono previste delle esenzioni per casi specifici⁴⁰.
- In ogni caso, nel rispetto del primo emendamento, l'LDA non limita il diritto di petizione né tantomeno la libertà di espressione o di associazione dei cittadini, né possono essere imposti ulteriori limiti all'attività del lobbista oltre a quelli fissati dall'LDA.

Una normativa così articolata, molto più di quanto non lo siano le corrispondenti europee, è anche frutto del fatto che negli USA non esiste un sistema partitico solido e forte come in Europa, che nella realtà del nostro continente rappresenta non solo l'interlocutore, ma anche lo strumento d'azione fondamentale dei gruppi di pressione.

Tale differenza è alla base della regolamentazione di specifiche forme di rappresentanza di interesse che negli USA vicariano in qualche modo le funzioni dei partiti europei, come i Comitati d'azione e propaganda politica, attraverso il *Federal Election Campaign Act*.

⁴⁰ Sono esentati dalla registrazione: il pubblico ufficiale che comunica con altri pubblici ufficiali nell'esercizio delle sue funzioni, i giornalisti, i ministri di ordini religiosi riconosciuti e no profit, i funzionari di paesi stranieri, chiunque intervenga ad un comitato consultivo regolato dal *Federal Advisory Committee Act*, o renda una testimonianza ad una commissione del Congresso.

Questa legge stabilisce che ogni cittadino, industria, impresa o associazione ha facoltà di costituire dei Comitati d'azione e propaganda politica, cioè a dire gruppi di interesse che partecipano alla redazione dei programmi elettorali per poi sostenere finanziariamente i candidati raccogliendo fondi per finanziarne la campagna elettorale.

Questi Comitati, pur essendo diventati degli strumenti formidabili per influenzare la politica nel medio-lungo termine, rappresentano secondo la Corte Suprema “l'espressione massima della democrazia e della libertà di ogni cittadino di sostenere i propri candidati”⁴¹.

3. I sistemi normativi in alcuni paesi di *civil law*

3.1. Austria

La prima legge austriaca sull'attività di lobbying e rappresentanza di interessi è entrata in vigore l'1 gennaio 2013⁴². La legge nasce a seguito della necessità di modificare l'*Österreichs Wirtschaft*, cioè a dire il sistema del *partenariato sociale* – una versione specificamente austriaca del corporativismo – allo scopo di adeguarlo alle pratiche di lobbying internazionale più evolute. Il sistema del *partenariato sociale* è basato sul forte e preponderante coinvolgimento nell'iter legislativo delle grandi corporazioni quali la “Camera dell'Economia, Lavoro e Agricoltura”, e la “Confederazione del Commercio”⁴³.

La legge del 2013, in accordo con gli obiettivi del legislatore:

- definisce la figura del lobbista, il concetto di lobbying ed il suo campo di applicazione;
- indica le modalità di consultazione lobbistica;
- individua i soggetti coinvolti nella rappresentanza di interessi, corporazioni, professionisti e gruppi pubblici;

⁴¹ Il 21 gennaio 2010 la Corte Suprema degli Stati Uniti (caso *Citizens United vs General Election Committee*) stabilì che in ossequio al primo emendamento, il governo non aveva il diritto di limitare in alcun modo la spesa di enti privati di finanziare le campagne elettorali.

⁴² Legge Austriaca sulla Trasparenza del Lobbying e della Rappresentanza d'Interessi (*das Österreichische Lobbying und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*). Essa fa parte del cosiddetto “Pacchetto Trasparenza” del 2012.

⁴³ M. BAREIS, *An occupational profile of lobbyists in Austria. Importance, requirements, professionalisation*, in Österreichische Public Affairs Vereinigung. *Wissenschaftliche Reihe* 04, August 2013. L'Autrice definisce il Sistema delle relazioni del “Partenariato Austriaco” come “un ampio e complesso intreccio di interazioni istituzionalizzate, formali o informali, che le grandi corporazioni intrattenevano tra loro stesse e con il Governo”.

- pone il divieto per i funzionari pubblici ed i politici di svolgere alcuna attività assimilabili a quella del lobbista, per prevenire i conflitti di interesse;
- istituisce il Registro dei Lobbisti. Al Registro devono iscriversi, prima di stabilire contatti con il decisore pubblico, le agenzie di lobbying ed i lobbisti, le aziende che impiegano più del 5% della loro attività in rappresentanza di interessi, gli ordini professionali, le associazioni di categoria e altri gruppi di interesse, posto che la loro principale attività sia proprio quella di lobbying. Le modalità e gli obblighi di registrazione cambiano a seconda della tipologia del lobbista⁴⁴. I dati che devono essere comunicati cambiano a seconda della categoria a cui il lobbista appartiene.

Tutti i provvedimenti rappresentano senz'altro un importante passo avanti rispetto al passato: ciononostante permangono delle ampie lacune da colmare, come evidenziato da Transparency International⁴⁵.

In particolare nella sua forma attuale il registro dei lobbisti non è di accesso pubblico (soprattutto la Sezione A2) né è possibile conoscere chi è il soggetto rappresentato dal lobbista, quando e perché esso è rappresentato e quali risorse sono state investite nell'attività di lobbying. Solo il Ministero di Giustizia ha accesso a questi dati.

Pertanto è praticamente impossibile accedere a queste informazioni e in questo senso il grado di trasparenza del sistema austriaco è ancora assai limitato.

La carenza di trasparenza, paradossale per una legge sul lobbying, è legata ad una peculiarità non ancora risolta della costituzione austriaca, unica in Europa a sancire la legittimità del "segreto d'ufficio" (*Amtsgeheimnis*).

Sempre secondo l'osservatorio di Transparency International, la legge austriaca andrebbe modificata per giungere ad una migliore definizione delle procedure di lobbying e degli ambiti nei quali la rappresentanza di interessi deve essere svolta.

⁴⁴ I lobbisti propriamente detti (*Unternehmenslobbyisten*) devono iscriversi alle Sezioni A1 e A2: nell'A1 vengono indicati i dati anagrafici e sociali, mentre nell'A2, accessibile solo al Ministro di Grazia e Giustizia, le informazioni relative alle leggi sulle quali si sta mediando, per conto di chi e come, nonché i relativi compensi. I lobbisti interni alle aziende (*Kammern*) e gruppi pubblici, inclusi gli Ordini Professionali (*Verbände*) devono registrarsi e fornire indicazioni meno ampie, alle sezioni B, C e D, rispettivamente.

⁴⁵ M. REINBERG-LEIBEL, *LOBBYING IN AUSTRIA*, TI Publication, 2014.

Un altro punto critico consiste nel fatto che alcuni soggetti come gli enti previdenziali, le associazioni religiose e le organizzazioni sussidiarie dei partiti politici sono escluse ed immuni dalle norme che regolano le attività di lobbying, il che determina i *loopholes*⁴⁶ simili per qualche verso a quelli saranno evidenziati in Lituania ed altri paesi (v. seguito).

A seguito di recenti e gravi scandali (es. processo Mensdorff-Telekom Austria⁴⁷) cui i media hanno dato ampio rilievo, la percezione del lobbismo in Austria è estremamente negativa ed è nuovamente ricondotta all'idea di conciliaboli tra potenti.

Anche alla luce di questi episodi di malaffare che rischiano di vanificare il lavoro fin qui svolto dal legislatore, secondo Transparency International occorre rendere pienamente pubblico il registro dei lobbisti e garantire stessi diritti tra le varie categorie di lobbisti, evitando che tra essi esistano disparità di trattamento.

Una ulteriore raccomandazione riguarda la prevenzione delle *revolving doors* per i funzionari e gli amministratori pubblici, fenomeno attualmente privo di regolamentazione.

3.2. Francia

Nel decennio scorso, in Francia, dopo un sostanziale disinteresse per la materia, iniziò a concretizzarsi l'esigenza di predisporre una legge sulla rappresentanza di interessi. Nel 2009, viene promulgata una primo regolamento redatto da una commissione presieduta dal parlamentare Marc Le Fur, con l'intento di regolare i rapporti tra i lobbisti e l'Assemblea Nazionale (il Senato ha adottato norme simili ma proprie)⁴⁸.

⁴⁶ Per *loophole* (scappatoia), termine ricorrente nella letteratura sul lobbying, si intendono quelle carenze dell'ordinamento giuridico che consentono di esercitare la rappresentanza di interessi al di fuori della normativa.

⁴⁷ <https://de.wikipedia.org/wiki/Telekom-Affäre>.

⁴⁸ L'Assemblea Nazionale ha introdotto il 2 luglio 2009 due strumenti per regolamentare i rapporti con i gruppi d'interesse: l'articolo 26, par. III-B all'*Instruction générale du Bureau* e il Codice di condotta per i gruppi d'interesse (<http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp>). Analogamente il Senato ha introdotto il Capitolo XXII-bis all'*Instruction générale du Bureau*, Groupes d'interet (http://www.senat.fr/role/groupes_interet.htm), il Codice di condotta per i gruppi d'interesse (https://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf) e la decisione n. 2010 Codice di condotta per i gruppi d'interesse 1258 dell'1 dicembre 2010 sul diritto di accesso dei rappresentanti dei gruppi di interesse.

Il regolamento è stato successivamente modificato (febbraio e luglio del 2012).

Con queste revisioni è stato istituito il registro dei lobbisti, che dà diritto al rilascio di pass per Palazzo Borbone, dove ha sede l'Assemblée Nationale, e sono state ridefinite le regole cui i lobbisti devono attenersi nella loro attività (ad esempio divieto di accedere alla Sala della Quattro Colonne e a quella dei Passi Perduti, obbligo di indossare *badge* calendarizzati durante l'accesso alle Camere).

La regolamentazione francese mira a garantire il soddisfacimento di tre requisiti fondamentali⁴⁹:

- trasparenza del mandato rappresentativo, ovvero il lobbista deve sapere e dichiarare per conto di chi agisce;
- tracciabilità e pubblicità dell'attività di lobbying: tutti i cittadini devono poter conoscere quando e come si svolgono i contatti tra i loro rappresentanti e i lobbisti;
- obbligo di attenersi ad uno specifico codice etico (carta dei doveri): vale a dire la necessità di sottoporre le attività dei lobbisti non solo a dei diritti ma anche a dei doveri.

L'approdo ai regolamenti è stato segnato da una serie di sollecitazioni degli stessi lobbisti, che aspiravano ad una maggior trasparenza nell'esercizio della rappresentanza d'interessi e avevano iniziato ad operare in un regime di autoregolamentazione ispirato agli standard più avanzati.

Al pari di altri paesi europei, dove l'accezione comune di "lobby" ha una connotazione fortemente negativa, i lobbisti francesi sollecitavano la promulgazione di una regolamentazione del settore anche allo scopo di riabilitare la loro reputazione, obiettivo che si sta progressivamente raggiungendo man mano che le attività di lobbying escono dall'opacità che le aveva caratterizzate in assenza di norme specifiche.

Da notare che in Francia questa visione negativa affonda le sue radici in un solido sedimento storico, che deriva dalla concezione rousseauiana della legge come espressione della volontà popolare generale e non di interessi particolari. Questo principio si concretizza sin dai tempi della Rivoluzione con il decreto Allarde e con la legge Le Chapelier del 1791: il primo abolì le corporazioni e la seconda vietò qualunque forma associativa di datori di

⁴⁹ M.C. SIRUGUE, *Rapport de Groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, Ufficio dell'Assemblea Nazionale, 27 febbraio 2013.

lavoro o lavoratori, allo scopo evidente di eliminare ogni livello intermedio tra il cittadino e lo Stato, incompatibile con l'ideale democratico repubblicano. Non a caso, solo nel 1884 nascono i primi sindacati e nel 1901 si autorizza la nascita delle associazioni⁵⁰.

Un salto di quasi un secolo porta la Francia agli anni '80, in cui verosimilmente la consapevolezza dell'importanza di regolamentare il settore del lobbismo fa il suo debutto. Con l'approdo di nuove forze al governo le nuove generazioni dell'industria e del commercio francese spingono per azzerare i rapporti coi nuovi decisori pubblici, con l'intento di eliminare le sacche di rapporti privilegiati di alcuni potenti gruppi. È in questa logica che le generazioni emergenti affidano la rappresentanza dei propri interessi a professionisti delle attività di lobbying i quali, come già accennato, iniziano a sollecitare la definizione di un quadro normativo *ad hoc*.

Il risultato è che nel tempo il lobbying è entrato a far parte del paesaggio istituzionale francese, ispirandosi al modello nordamericano che fa della rappresentanza di interessi una fase cruciale nell'elaborazione delle leggi. In questo scenario e con l'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari sul lobbying, un effetto che si sta riscontrando in Francia è che i decisori pubblici manifestano pubblicamente l'esigenza di avvalersi di suggerimenti e consulenze di esperti esterni, riconoscendo in tal modo, implicitamente ma fattivamente, il ruolo che i lobbisti giocano nei processi decisionali. Una diretta conseguenza dell'adozione dei regolamenti del 2009 è che si è da subito ravvisata la carenza di regole analoghe per le altre istituzioni pubbliche che partecipano o incidono sui processi decisionali (l'Eliseo, i Ministeri, autorità ed enti locali, agenzie nazionali etc.) dove, a fronte di regole che stabiliscono i doveri del lobbista, mancano strumenti che definiscono le norme comportamentali e le responsabilità dei decisori pubblici⁵¹.

I limiti del sistema francese riguardano⁵²:

- carenze nella definizione dei termini di "lobbying", "lobbista" e "scopo dell'attività di lobbying";
- carente definizione e chiarezza dei tre principi su cui essa si basa (trasparenza, integrità o permeabilità alla corruzione e pari opportunità di accesso);
- tracciabilità e pubblicità: i policy-makers dovrebbero raccogliere e pub-

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ AA.VV., *Lobbying in France*, TI Publication, 2014.

⁵² *Ibidem*.

blicare i resoconti delle consultazioni con le agenzie di lobbying. Questi resoconti andrebbero allegati a tutti gli atti inerenti al processo legislativo per fornire una traccia precisa delle interazioni intercorse tra le parti, utile anche per i futuri sviluppi della legge stessa;

- deontologia: le agenzie di lobbying dovrebbero implementare e adottare regole etiche coerenti con la propria responsabilità sociale (concetto di Corporate Social Responsibility) finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Il 26 maggio del 2016 la *Commission des Lois* (omologo delle nostre Commissioni Affari Costituzionali) dell'*Assemblée Nationale* ha modificato, con l'approvazione di numerosi emendamenti, l'art. 13 della cosiddetta "Sapin II", la nuova legge francese contro la corruzione. L'art. 13 si concentra sulla lotta per la trasparenza e contro la corruzione nei processi decisionali pubblici, disciplinando ulteriormente e significativamente il settore della rappresentanza di interessi e trasformando di fatto la legislazione francese sul lobbying da "debole" a "forte".

Le principali novità legislative tendono a sanare i limiti della disciplina del 2009 e consistono in:

- ridefinizione di lobbista: sono equiparati ai lobbisti professionisti ed alle agenzie di lobbying le industrie pubbliche e statali, gli enti e le autorità locali, le persone giuridiche, le ONG patronali e le associazioni culturali nel momento in cui agiscono per rappresentare e promuovere i loro interessi⁵³.
- Istituzione di un registro più dettagliato dei lobbisti: i lobbisti dovranno indicare i nomi dei loro clienti, le fonti e i documenti che producono, in modo tale da evitare gli studi artati o le documentazioni create ad hoc per alterare il processo conoscitivo a proprio vantaggio.
- Viene fatto l'obbligo ai lobbisti che desiderano avere appuntamenti con ministri, membri del governo, funzionari e parlamenti compresi anche i dipendenti parlamentari di essere registrati a suddetto registro.
- Sono soggetti a obbligo di registrazione anche i lobbisti che hanno incontri con i funzionari locali.
- I lobbisti dovranno fornire all'istituita Autorità sulla Trasparenza Pubblica (HATPV) un resoconto sulle loro attività.

⁵³ Non possono essere considerati lobbisti i cittadini comuni nell'esercizio del loro diritto a rappresentare i propri legittimi interessi.

- Irrigidimento delle sanzioni: nel caso in cui non venga rispettata una qualunque delle precedenti disposizioni, si incorrerà a una multa di importo compreso tra 30.000 ai 50.000 euro; le recidive comportano la radiazione dal registro.

3.3. Germania

Nella Germania Federale le attività di lobbying si sono sviluppate come evoluzione della tradizione tedesca, riconducibile alla fondazione della nazione germanica del 1871, la cui influenza è stata significativa nello sviluppo della legge vigente⁵⁴.

In base a questa tradizione, in Germania la rappresentanza di interessi organizzati è storicamente appannaggio di associazioni saldamente costituite come i Sindacati e le Associazioni del Commercio, e di pochi e potenti gruppi economici ed industriali a volte riconducibili a singole dinastie come i Krupp.

Proprio per il carattere autoctono della rappresentanza di interessi, la giurisprudenza tedesca non fa mai riferimento al termine anglosassone di “lobbying” e il suo uso nella accezione più attuale è filologicamente scorretto⁵⁵: in Germania è il sistema della rappresentanza di interessi (che a sua volta ricomprende evidentemente, ma in subordine, il lobbying) ad essere soggetto alle normative di legge.

La riluttanza a riferirsi al “lobbying” dipende anche dalla diffusa convinzione che le nuove forme di lobbying non siano un strumento utile alla trasparenza, ma piuttosto degli stratagemmi per esercitare slealmente pressioni in grado di influenzare le scelte della politica⁵⁶.

Se da un lato vi è una forte riluttanza ad accettare il modello anglosassone di lobbying, dall'altro c'è, invece, la lunga tradizione di rappresentanza di interessi.

⁵⁴ R. KLEINFELD, *Die historische Entwicklung der Interessenverbände in Deutschland*, in T. VON WINTER, U. WILLEMS (ed.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007, p. 51-83.

⁵⁵ “In Germania il termine lobbying è sempre stato ed è tuttora considerato una parola straniera che sottende a pratiche occulte per esercitare pressioni indebite”, K. ROINT, V. SCHNEIDER, *The strange case of regulating lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, N. 4, p. 559-567.

⁵⁶ C. HUMBORG C., *Transparente Interessenvertretung*, in *Neue Soziale Bewegung*, Book 1, March 2009, p. 82-90, in part. 82-83.

Le solide radici autoctone dell'associazione e organizzazione di interessi in Germania non hanno implicazioni unicamente semantiche ma sono una delle cause, ad esempio, della tardiva diffusione (relativamente al dinamismo socio-economico tedesco) dei lobbisti professionisti che operano al di fuori delle grandi Associazioni.

Tralasciando il periodo prebellico e dei due conflitti mondiali, la legge costituzionale "Regolamento per il funzionamento del Parlamento" (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, GO-BT*⁵⁷) del 6 dicembre 1951, poi entrata in vigore nel 1952, fornisce un primo inquadramento normativo delle rappresentanze di interessi successivamente modificato avvicinandolo sempre più al modello delle Audizioni⁵⁸.

L'altra Camera, il *Bundesrat*, è dotata di un analogo regolamento.

Nella versione attuale il GO-BT definisce le modalità di registrazione e di accreditamento delle Associazioni e degli incontri dei rappresentanti di interessi con il Parlamento.

Dal 1973 viene istituito un registro dei gruppi di interesse di cui all'art. VII § 70, dettagliato nell'Allegato 2 del GO-BT. Anche il Regolamento generale dei Ministeri (*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*) contiene delle norme ispirate al corporativismo che sanciscono il diritto delle grandi associazioni e di gruppi di esperti di rilevanza federale, di essere coinvolti tempestivamente e fattivamente nei processi decisionali (§ 47 paragrafo 3) e le modalità con cui debbono essere convocati nelle audizioni (§ 48, paragrafo 5).

La necessità di allentare gli schemi del tradizionale sistema della rappresentanza di interessi tedesco – appannaggio delle grandi associazioni⁵⁹ – inizia a manifestarsi negli anni '80.

È in questo periodo che ci si rende infatti conto che la crescente complessità socio-economica nazionale ed internazionale richiede un adegua-

⁵⁷ https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg.

⁵⁸ Le Audizioni sono perlopiù intese dal legislatore come uno strumento per stimolare l'informazione bidirezionale tra i rappresentanti di interessi ed i decisori pubblici nel corso della formazione delle leggi, condividerne il contenuto e migliorare la trasparenza del processo.

⁵⁹ Vale la pena sottolineare però che il sistema delle "poche e grandi associazioni e gruppi" è comunque una semplificazione utile ai fini della presente trattazione, ma che non rappresenta in modo fedele la complessità giuridica e sociale dell'associazionismo tedesco che conta così tanti soggetti (oltre 600.000) che la Germania ama definirsi il "paese delle associazioni".

mento in senso moderno del sistema con l'ingresso di nuove figure di organizzazione e mediazione di interessi per controbilanciare lo strapotere delle associazioni tradizionali e la loro dilagante influenza sui politici e funzionari pubblici. È opinione diffusa che questa visione si sia poi consolidata nel corso del trasloco della capitale da Bonn a Berlino, ovvero con la riunificazione delle due Germanie negli anni '90⁶⁰. Fu proprio dalla necessità di riorganizzarsi logisticamente nella nuova capitale che molti lobbisti (meglio noti come "professionisti della mediazione politica") diedero vita ad associazioni ed agenzie di maggiori dimensioni, che iniziarono a creare un forte contraltare al predominio delle associazioni sindacali e di categoria nell'organizzazione e rappresentanza d'interessi.

Di seguito alcuni elementi salienti della legislazione tedesca:

- istituzione di un Registro dei gruppi di interesse⁶¹ (in realtà chiamato Lista delle Associazioni);
- l'aggiornamento del Registro⁶² avviene più volte all'anno a cura del Presidente del Bundestag;
- l'iscrizione al registro è su base volontaria (non obbligatoria) e consente l'accreditamento per il rilascio di pass alle aule e uffici parlamentari per partecipare agli incontri programmati;
- il registro è dedicato alle organizzazioni piuttosto che agli individui e singoli professionisti;
- esso non contiene informazioni o rendicontazioni finanziarie del lobbista: indica l'identità chi sta conducendo attività di lobbying, per conto di chi e su quali questioni, ma non con quali e quanti mezzi;
- non sono previste particolari regole di comportamento per i lobbisti⁶³; piuttosto ve ne sono per i partiti, gli uomini politici e i funzionari pubblici. L'inosservanza di queste norme comporta severe sanzioni, sia in

⁶⁰ C. HUMBORG, *Spielregeln des Lobbying. Wo beginnt die Korruption?*, in R. RITTER, DAVID FELDMANN (ed.), *Lobbying zwischen Eigeninteressen und Verantwortung*, Baden-Baden 2005, p. 115-131, in part. 116-117.

⁶¹ Il Regolamento del Bundestag 2014 è reperibile su <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

⁶² Nel 2014 la Lista delle Associazioni contava 2178 iscritti ed è on-line dal 2012.

⁶³ Non esistono, di fatto, regole che definiscono i limiti di comportamento del lobbista: a parziale ma insufficiente compensazione è da apprezzare lo sforzo fatto da due associazioni di lobbisti tedeschi (Deutsche Gesellschaft für Politikberatung Deutsche Public Relations Gesellschaft) di autoregolamentarsi attraverso un codice di comportamento, cui tutti i membri sono chiamati ad aderire.

sede penale che civile, miranti a reprimere fenomeni di corruzione e prevenire comportamenti illeciti. Particolare attenzione, anche se restano ampie sacche di marginalità, è stata rivolta al finanziamento dei partiti⁶⁴.

In aggiunta agli effetti della Legge, è assai importante per la trasparenza del Lobbying in Germania l'attività svolta dagli *watchdog*⁶⁵ come l'Associazione dei giornalisti investigativi e altre organizzazioni indipendenti, primariamente *Transparency International Deutschland* e *Lobbycontrol*.

Sono da sottolineare recenti sviluppi positivi del panorama del lobbying in Germania, come la ratifica della Convenzione europea contro la corruzione, la decisione dell'attuale governo di introdurre dei periodi di quarantena (*cooling down*) a fine mandato per i propri membri⁶⁶ e la piena pubblicità del Registro dei lobbisti.

Resta invece per la Germania l'esigenza di avviare una significativa implementazione della legge, così come evidenziato dall'osservatorio di Transparency International tedesco⁶⁷, il quale stigmatizza come le norme di comportamento dei lobbisti siano circoscritte ad un codice di autoregolamentazione volontario, alternativa non certo credibile rispetto ad una specifica disciplina di legge.

3.4. Lituania

La Lituania, una delle tre repubbliche baltiche, è la prima a scorporarsi dall'URSS nel 1990 e a dichiarare la propria indipendenza. Il riavvicinamento all'Europa comunitaria è rapido, con l'ingresso nella NATO e nell'UE nel 2004 e con l'adesione al trattato di Schengen nel 2007. Al pari di alcuni Stati del blocco sovietico la Lituania inizia un processo di rapida crescita economica che ne accelera l'occidentalizzazione; la richiesta

⁶⁴ K.H. NASSMACHER, *Parteienfinanzierung in Deutschland*, in O.W. GABRIEL (ed.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2nd updated & extended edition, Opladen 2002.

⁶⁵ Il termine *watchdog* (cane da guardia) viene utilizzato per indicare quei soggetti che, con motivazioni diverse, vigilano sulla trasparenza, linearità e correttezza dei processi democratici. Il giornalismo investigativo e le associazioni umanitarie sono esempi di *watchdog*.

⁶⁶ Paradigmatica, a questo proposito, la vicenda dell'ex Cancelliere Schroeder e l'incarico ricevuto da GazProm subito dopo la scadenza del suo mandato, di cui riferì ampiamente il quotidiano *La Repubblica* del 12 dicembre 2005.

⁶⁷ R. SPETH, *Lobbying in Germany*, TI Publication, 2014.

di ingresso nella UE presentata nel 1999 viene accolta ma vincolata ad un programma di riforme ispirate a modelli legislativi europei. In questo panorama nel 2000 viene varata la prima legge sul lobbying lituana, la “Legge Lituana sulle Attività di Lobbying” (Lithuanian Lobby Act, LLA)⁶⁸. Essa entra in vigore nel 2001 e viene successivamente modificata nel 2003. La Lituania è la prima tra i paesi dell’Europa Orientale a dotarsi di una legge sulla rappresentanza di interessi. Nonostante questo tempismo, l’efficacia della legge è, nei primi anni, controversa. Infatti pochi lobbisti si iscrivono al registro nonostante l’iscrizione sia obbligatoria; questo perché l’immagine del lobbista in Lituania è estremamente negativa. Una visione, questa, rafforzata dai numerosi scandali che travolgono la giovane repubblica, dei quali il più rilevante ai fini della cattiva fama del lobbismo è lo scandalo Balcytis⁶⁹. Tuttavia, proprio a causa di queste vicende, si è radicata l’idea della necessità di difendere e promuovere la regolamentazione e la trasparenza nei processi decisionali proprio attraverso l’applicazione della legge.

La LLA è caratterizzata dalla sua ispirazione nordamericana, che si riflette ad esempio, sulla definizione di lobbista e di attività di lobbying:

- “lobbista è una persona fisica o giuridica iscritta al registro dei Lobbisti in accordo coi requisiti fissati dalla Legge” (Cap. 1 art. 2, comma 3);
- l’attività di lobbying è così definita: sono lobbying le azioni, con o senza compenso, intraprese allo scopo di emendare, estendere o abrogare una data legge oppure, nel caso di nuove leggi, allo scopo di promuoverne o bloccarne l’adozione nell’interesse della parte rappresentata⁷⁰.

Inoltre la LLA stabilisce:

- delle norme di cooling down (quarantena) contro il fenomeno delle *revolving doors*;
- l’istituzione di un Registro dei lobbisti disponibile senza limitazioni sul WEB. L’iscrizione è da rinnovare annualmente e, oltre alle generalità del professionista o del team, sul registro vanno indicate le leggi sulle quali si sta mediando, per conto di chi e i relativi compensi;
- il registro è conservato da una Commissione etica di vigilanza (CO) che

⁶⁸ <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>.

⁶⁹ *Baltic News Service*, 27 Marzo 2007 (www.baltictimes.com/news/articles/17586). Il ministro delle Finanze lituano Zygmantas Balcytis favorì l’ottenimento di finanziamenti UE per progetti presentati da suo figlio.

⁷⁰ R. MRAZAUSKAITE, *Understanding lobbying in Lithuania*, TI Publication, 2014.

verifica la compatibilità degli iscritti e delle loro attività con la Costituzione lituana e con il Regolamento degli interessi pubblici e privati nel servizio pubblico⁷¹. La Commissione etica ha anche titolo a svolgere un ruolo ispettivo e investigativo nei confronti dei lobbisti (Art. 9);

- l'obbligo di verbalizzare i contatti, i documenti, le consultazioni tra i lobbisti ed i legislatori e di allegare i resoconti agli atti che accompagnano la stesura della Legge nella sua forma definitiva;
- che la legge sul lobbying si applica solo al braccio legislativo del governo lituano.

Nonostante lo spirito riformista che ha animato il legislatore la LLA mostra una serie di discrasie. Ad esempio, i rapporti che le associazioni di categoria intrattengono con la politica non sono inclusi tra le attività di lobbying, pur essendolo *de facto*, e queste associazioni non sono conseguentemente soggette all'obbligo di iscrizione al Registro dei lobbisti: ciò crea una ampia e inevitabile "zona grigia" non tracciabile. La Commissione etica di vigilanza stima infatti che, in realtà, la maggior parte delle attività di lobbying in Lituania sarebbero ascrivibili proprio a queste potenti associazioni, il che configura quasi un incitamento ad eludere la LLA. Una prova indiretta di questa propensione la si ritrova nel basso numero dei lobbisti registrati: a fronte di 200/300 lobbisti *de facto*, ve ne erano solo 12 registrati nel 2012 e 35 nel 2014. D'altra parte l'iscrizione al Registro dà luogo più ad una sorta di auto-denuncia che non alla regolarizzazione della propria posizione, visto che la Commissione etica di vigilanza non ha alcun potere su coloro che non sono registrati ma può agire con forza sugli iscritti. La definizione di attività e metodi di lobbying è debole tanto che una scappatoia molto utilizzata in Lituania per eludere la LLA consiste nell'invitare i politici a dei Congressi scientifico-culturali fittizi organizzati da gruppi di interesse dove in realtà si svolge sottobanco l'attività di mediazione al di fuori di ogni tracciabilità⁷².

Questa analisi ha portato Transparency International a formulare tre

⁷¹ G. KLEMENCIC, *A review of the compliance of the Lithuania legal and institutional framework against corruption*, Vilnius, UNO Development Programme, Lithuania Office. La legge stabilisce che "i funzionari pubblici debbono prendere le loro decisioni esclusivamente a beneficio del pubblico interesse, garantire l'imparzialità del processo decisionale e prevenire la corruzione".

⁷² R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 74-75.

raccomandazioni al governo lituano⁷³: a) estendere la definizione di attività di lobbying; b) ampliare i poteri della Commissione etica di vigilanza; c) assicurare la tracciabilità e pubblicità di ogni fase di influenza sul *decision making*.

3.5. Paesi Bassi

I Paesi Bassi sono una monarchia costituzionale membro dell'Unione Europea. La Corona esercita il potere esecutivo tramite il primo ministro ed il governo, vincolati però al voto di fiducia dal Parlamento (Stati Generali). Il potere legislativo spetta alla Corona unitamente a un Parlamento bicamerale asimmetrico costituito dalla Camera Bassa (*Tweede Kamer*, formata da 150 membri eletti per 4 anni con il sistema proporzionale con potere esclusivo di iniziativa legislativa e di emendamento) e dalla Camera Alta o Senato (*Eerste Kamer*, composta da 75 membri eletti per 4 anni dai Consigli provinciali, con potere di veto).

L'Olanda è lo stato europeo con la più alta densità di popolazione (circa 17 milioni di abitanti con una densità che sfiora i 500/Km²). L'Olanda è uno stato saldamente democratico le cui istituzioni godono di una eccellente reputazione di integrità e di affidabilità⁷⁴. Forte di una economia vivace e performante, crocevia di commerci internazionali coi suoi grandi porti, vicina ai gangli dell'UE e con una antica tradizione commerciale e coloniale, l'Olanda è un collettore quasi naturale, se non privilegiato, di grandi interessi e della loro rappresentanza presso le istituzioni politiche. A riprova di ciò, secondo un recente studio di Burson Marsteller⁷⁵, il lobbying è una pratica diffusa e accettata nei Paesi Bassi e percepita come relativamente trasparente e utile alla vita di una democrazia.

Nello stessa ricerca sui gruppi di pressione, l'84% degli olandesi si dichiarava d'accordo con l'affermazione che nei Paesi Bassi "*il lobbying etico e trasparente aiuta lo sviluppo delle politiche democratiche*".

Il sistema di coesione tipicamente olandese noto come modello dei "Polder" è di per sé un sistema incline al lobbying. Secondo il "Polder"

⁷³ R. MRZAUSKAITE, *Understanding cit.*

⁷⁴ 8° posto assoluto secondo il "*Corruption Perception Index 2016*" di Transparency International.

⁷⁵ AA.VV., *A Guide to Effective Lobbying in Europe*, Burson Marsteller, Brussels 2013, p. 46-47.

olandese il confronto con i portatori di interessi è considerato parte integrante nei processi decisionali politici ed è strumento fondamentale per lo scambio di opinioni e informazioni utili ad orientare il processo decisionale ed incontrare il consenso della popolazione⁷⁶.

Tuttavia, negli ultimi anni il lobbying è finito, con risvolti negativi, sempre più spesso sotto la lente dei media, dell'opinione pubblica e della politica. Inoltre la maggior parte dei gruppi di lobbisti attivi nei Paesi Bassi non ha ottenuto buone performance a livello di trasparenza⁷⁷ soprattutto in merito alla chiarezza degli obiettivi degli interessi rappresentati. Oggi, a causa della crisi finanziaria, in alcuni settori della società olandese si assiste ad una crescente domanda di maggior trasparenza per quanto riguarda soprattutto le attività di lobbying delle grandi banche, delle istituzioni finanziarie e delle loro associazioni.

Il Centro per la Ricerca sulle Multinazionali (SOMO, *Stichting Onderzoek Multinazionale Ondernemingen*) ha pubblicato una relazione sulla trasparenza delle attività di lobbying delle banche olandesi dal titolo "Rendiamo pubblico il Lobbying"⁷⁸. Inoltre, durante l'indagine parlamentare sulla crisi finanziaria del 2008, la scarsa trasparenza delle attività di lobbying della grande finanza olandese è stata denunciata e severamente criticata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta (Commissione De Wit, 2009-2010)⁷⁹.

Ciononostante, l'Olanda non si è dotata di una legge organica di disciplina del lobbying. Le energiche raccomandazioni della Commissione De Wit e l'evidenza dell'aumento degli interessi economici nelle mani dei lobbisti hanno però portato all'introduzione di un registro.

Dal 1° luglio 2012, infatti, la Camera bassa olandese ha adottato un registro pubblico dei rappresentanti di interesse/lobbisti i cui tratti salienti possono essere così riassunti:

⁷⁶ *Transparency International Nederland, National Integrity Systems Assessment in Netherlands*, Amsterdam, May 2012.

⁷⁷ *A Guide to Effective Lobbying* cit.

⁷⁸ SoMo, *Taking Lobbying Public: The Transparency of Dutch Banks*, in *Lobbying Activities*, Amsterdam, December 2013.

⁷⁹ Dalle conclusioni della Commissione: "Maggior trasparenza delle attività di lobbying e di influenze sul parlamento. La Commissione raccomanda alla Camera dei Rappresentanti di porre in essere una maggiore trasparenza per quanto riguarda l'influenza di rappresentanti di interesse specifico sulla formazione di leggi e regolamenti. Si suggerisce di prendere in considerazione un sistema di tracciatura dell'iter legislativo che indichi quali soggetti esterni sono stati coinvolti".

- l'iscrizione al Registro è condizione necessaria per l'ottenimento di un regolare pass per accedere alla camera bassa e poter svolgere il proprio mandato. I vecchi pass sono decaduti alla data di istituzione del Registro e devono essere rinnovati secondo la nuova modalità⁸⁰;
- vengono individuate tre diverse categorie di lobbisti: liberi professionisti e società di lobbying e/o di pubbliche relazioni e loro dipendenti; rappresentanti della società civile, associazioni, sindacati. ONG ecc.; rappresentanti di enti e autorità locali;
- i lobbisti devono inviare domanda scritta alla Direzione generale della Camera bassa, nella quale sono tenuti a dichiarare e motivare le ragioni della richiesta di iscrizione al Registro. Devono ovviamente indicare le proprie generalità, la società o organizzazione per cui lavorano e quelle del soggetto rappresentato. Un solo rappresentante per ogni agenzia, studio professionale o organizzazione ottiene il pass.

Nel 2013 e nel 2014 i deputati Van Gerven e Merkies, rispettivamente, hanno proposto alle camere delle norme che introducevano ulteriori obblighi per i lobbisti⁸¹ ed istituivano il registro dei lobbisti per la Camera alta: senza particolari contraccolpi entrambe le iniziative sono state bocciate.

Con una certa analogia con altri paesi nordeuropei (vedi Svezia e Danimarca anch'essi caratterizzati da una buona e riconosciuta impermeabilità alla corruzione) l'Olanda sembra non porre ai primi posti della propria agenda politica e legislativa la disciplina organica del lobbying.

3.6. Polonia

In Polonia le difficoltà nell'adottare un sistema di regole per le attività di lobbying sembrava essere, in teoria, maggiore rispetto ad altri paesi dell'Europa occidentale. Infatti, oltre a condividere con questi una base storico-culturale comune e non incline a comprendere appieno la rilevanza del lobbying, la lunga appartenenza al blocco sovietico sembrava potesse portare ad una avversione a regolamentare il settore. Contrariamente a

⁸⁰ I pass in possesso di ex parlamentari restano invece validi anche dopo la scadenza del mandato quasi a legittimare un loro possibile ruolo di mediazione e di rappresentanza.

⁸¹ In particolare la proposta di Van Gerven puntava all'introduzione di un periodo di *cooling-off* per chi, una volta cessato un mandato pubblico o politico, voglia esercitare come lobbista.

queste premesse la Polonia si è dotata di una legge sulla rappresentanza di interessi, approvata dal Parlamento il 7 giugno 2005 ed entrata in vigore nel marzo del 2006⁸².

Il contesto sociale e politico in cui è maturato il *Lobbying Act* polacco ha però influito profondamente sulla sua fisionomia. Come anticipato, nel corso del periodo comunista, non vi era alcuna attenzione, né tantomeno alcuna normativa, per la rappresentanza di interessi. Quei decenni tuttavia lasciano in eredità alla Polonia post collasso del blocco sovietico una concezione “sociale” dello stato in base alla quale le associazioni sindacali e le rappresentanze di categoria sono gli unici soggetti titolati a rivendicare il ruolo di portatore e organizzatore di interesse: questi stessi soggetti non avevano ovviamente alcuna volontà di ampliare la base della rappresentanza di interessi e a normare un settore che gli concedeva già massima discrezionalità. Tutto ciò ha fatto sì che i dibattiti parlamentari sul lobbying negli anni '90 e i primi passi delle agenzie di rappresentanza polacche, non approdassero a nulla di concreto almeno fino al decennio successivo. Tra il 1999 e il 2003 l'accavallarsi di pesanti episodi di corruzione e di facile corruttibilità dei politici⁸³, fece di rimbalzo maturare l'intenzione di regolare frettolosamente le attività di lobbying. Nel 2000 si tenta un primo abbozzo di una legge che però non vede la luce; nel 2003 viene emanata la legge Miller indirizzata prevalentemente a sanzionare la corruzione; infine con l'approssimarsi delle elezioni del 2005, l'allora partito di maggioranza, l'S.L.D., nel tentativo di recuperare credibilità include nel suo programma elettorale la promessa di una legge sul lobbying non solo in chiave anti-corruttiva e ne accelera il lavoro preparatorio in parlamento⁸⁴. Il dibattito in corso accelerò lo sviluppo della *Lobbying Act* nella sua forma attuale, non priva di difetti come si vedrà più avanti, proprio per il contesto che l'ha generata.

La Legge polacca è caratterizzata dai seguenti punti salienti:

- definizione di lobbying e di lobbista all'art. 2;
- pubblicazione semestrale di un sommario delle attività legislative in corso nelle Camere (artt. 7, 8 e 9): sulla base di questo resoconto i lobbisti

⁸² *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Legge sul Lobbying nel processo legislativo), Gazzetta Ufficiale Polacca 2005, n. 169, vol. 1414 (<http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/lobbing.htm>).

⁸³ World Bank, *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa 1999; *Scandalo Rywin*, World Press Review, 50.6, 21 giugno 2003.

⁸⁴ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 79.

- possono richiedere l'accesso ad audizioni specifiche; tutti i contatti, i documenti, le relazioni tra i lobbisti ed i legislatori devono essere registrati e allegati agli atti che accompagnano la stesura della Legge nella sua forma definitiva;
- istituzione di un Registro dei lobbisti, depositato presso il Ministero degli Interni, disponibile on-line (art. 10)⁸⁵;
 - pubblicazione con cadenza annuale, ogni febbraio, di un resoconto delle attività di lobbying svolte nei precedenti 12 mesi (art. 18);
 - sanzioni pecuniarie (16.000 € e multipli per ogni recidiva) per coloro che non si iscrivono al registro dei lobbisti, pur esercitando in forme assimilabili (art. 19);
 - periodo di *cooling-off* di 12 mesi.

Anche se a prima vista essa appare puntuale e ben articolata, nonostante i suoi 24 articoli, nella pratica la legge non ha prodotto i benefici attesi, anche a causa di vizi intrinseci. Ad esempio, se essa correttamente riconosce come lobbisti tutti i soggetti che a diverso titolo – professionale o non – rappresentano interessi per sé o per terzi, troppe poche istituzioni legislative sono soggette alla legge (solo i Ministeri ed il Sejm, la Camera bassa). Molte altre istituzioni che hanno competenza legislativa – il Presidente della Repubblica, il Senato, il Consiglio Nazionale sulle Telecomunicazioni e i governi locali – non sono invece soggetti alla legge. Non sono previsti strumenti per contrastare il fenomeno delle *revolving doors*. Inoltre non sono ben definiti meccanismi in grado di assicurare la correttezza delle modalità con cui si interagisce coi decisori pubblici.

Secondo Transparency International, la Polonia soddisfa solo un terzo degli standard che garantiscono un adeguato controllo del lobbying e prevenzione di comportamenti illeciti⁸⁶. A riprova indiretta di questa situazione insoddisfacente, l'idea negativa dell'opinione pubblica polacca (al pari di molti concittadini europei) sulle lobbies nonché sulla politica in generale si è ulteriormente radicata. Il principale problema è che questa legge è spesso ignorata e violata, tanto dai funzionari pubblici e dai politici quanto da chi

⁸⁵ I lobbisti devono accreditarsi fornendo le proprie generalità, quelle della Agenzia da cui eventualmente dipendono e, nella fase dell'esercizio della loro rappresentanza, dichiarare a quale legge stanno lavorando e a che scopo, quanti professionisti sono coinvolti e infine l'eventuale compenso ricevuto.

⁸⁶ Si veda <http://eurlobby.transparency.org/>. Per la Polonia non è disponibile un report nazionale come per altri paesi.

opera per influenzare le loro decisioni. Sono pochi i lobbisti iscritti al Registro nazionale e sicuramente meno di quelli di fatto operanti; esistono palesi corsie preferenziali per certi gruppi di interesse (Sindacati e Associazioni di categoria); il sottobosco di attività di lobbying occulte è ancora senz'altro florido e fertilizzato dalla tendenza alla corruzione. Di conseguenza le decisioni del Legislatore maturano in circostanze poco chiare e distanti dallo scopo della legge. Questa la conclusione di Transparency International che giunge addirittura a raccomandare una completa riscrittura della legge, con particolare attenzione al codice etico dei funzionari pubblici e delle cariche elettive, comprese norme anti *revolving-doors* e nuove regole per scongiurare l'esistenza di gruppi di pressione privilegiati.

3.7. Slovenia

Dopo un decennio di forte tensione con Belgrado, nel 1991 la Slovenia fu il primo stato federato a prendere le distanze dall'ex Jugoslavia. Nel successivo processo di transizione democratica fu fondamentale il ruolo dei partiti politici. Pur riconoscendone l'importanza nella fase costituente della nuova Repubblica Slovena, la loro autorevolezza rispetto all'elettorato viene gradualmente meno allorché, preso il potere, il mandato democratico dei partiti viene macchiato da fenomeni di corruzione e dalla rapida abitudine ai vizi dei partiti occidentali. Tutto ciò, unitamente alla diffusa "voglia d'Europa" dei paesi ex-socialisti, spinge verso l'adozione di leggi in grado di contrastare questi fenomeni degenerativi. In questo scenario in rapida evoluzione, negli anni '90 prende il via il dibattito sulle rappresentanze di interessi e sulla necessità di regolamentarle. A questa prima fase segue nel '98 una prima legge sulle lobbies, che però non superò l'iter legislativo necessario a farla entrare in vigore. Le forti contrarietà emerse sia sul piano etico che giuridico, che si appellavano al rispetto di alcuni principi costituzionali, ebbero la meglio. Un nuovo tentativo nel 2003 ebbe un successo solo parziale, poiché furono sì emanate alcune norme sul lobbying ma non organiche.

È nel 2010 che l'Assemblea Nazionale della Repubblica Slovena approva la "Legge sull'Integrità e Prevenzione della Corruzione" (ZIntPK)⁸⁷, entrata in vigore il 5 giugno dello stesso anno. Essa non è una legge limitata

⁸⁷ Gazzetta Ufficiale Slovena (2010-2011), *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*, 45/10,69/11. Per il testo tradotto in inglese si veda: <https://www.kpk-rs.si/en/>.

al lobbying come si può evincere dall'epigrafe; il capitolo relativo alla rappresentanza di interessi, cui si fa qui riferimento, è diventato parte di una più ampia legge anti-corruzione la cui approvazione si era resa urgente in seguito ad impegni politici internazionali sottoscritti dalla Slovenia.

Gli obiettivi della Legge, *inter alia*, sono di “*garantire la trasparenza delle attività di Lobbying e di promuovere l'adozione di buone pratiche nella rappresentanza di interessi, nonché reprimere e punire comportamenti illeciti definendo le condizioni entro le quali svolgere attività di lobbying nel settore pubblico*” (art. 2, comma 4). Lo stesso articolo, al comma 14, definisce il lobbying come “*qualunque contatto non pubblico di un lobbista con il decisore pubblico (Governo Parlamento, autorità ed enti locali, agenzie pubbliche e loro membri o funzionari) finalizzato ad influenzare il contenuto o la procedura di un processo decisionale*”.

La Legge slovena prevede:

- l'istituzione di un Registro dei Lobbisti (art. 58)⁸⁸, con obbligo di iscrizione per l'abilitazione all'esercizio di Lobbista (art. 56). All'atto della registrazione il Lobbista, libero professionista o Associazione o Società, indica i propri campi di interesse. Il registro è liberamente accessibile on-line;
- norme relative ad aspetti organizzativi e tecnici dell'attività di lobbying;
- norme relative all'identificazione dei lobbisti ed alla rendicontazione delle attività svolte;
- l'istituzione di una Commissione per la Prevenzione della Corruzione CPC, con poteri di controllo, di indagine e sanzionatori, inoltre a causa dei fenomeni di criminalità dilagante e delle influenze illecite che minavano pesantemente l'attività di lobbying, è stata posta in essere una sinergia tra le forze di polizia e l'istituzione di una task force costituita da Procuratori specializzati nella vigilanza per contrastare tali fenomeni;
- il diritto del lobbista ad essere invitato e a partecipare a tutte le iniziative

⁸⁸ Per registrarsi come lobbista professionista, è necessario inviare una richiesta che include informazioni circa l'ammissibilità per la registrazione nel Registro dei lobbisti che include: nome personale; codice fiscale; l'indirizzo dove il lobbista desidera ricevere notifiche su eventi pubblici e consultazioni legate al settore sociale di lobbying. Inoltre devono essere date informazioni sul tema dell'azione di lobby, devono essere annotati anche i nomi delle persone, l'identificazione, il luogo dell'espletamento dell'attività di lobbying, il nome del gruppo di interesse, o altra organizzazione, per la quale il lobbista svolge attività di lobbying, la data.

- che il Governo, i Ministeri, gli Enti locali intraprendono, purché abbiano attinenza con gli interessi dichiarati in fase di registrazione (art. 67);
- inoltre è previsto un cooling period. I decision makers e i dipendenti pubblici non possono svolgere attività di lobbying per un periodo di due anni successivi al termine del loro mandato; tali divieti non vengono applicati per la funzioni di lobbying in-house, o nei casi in cui l'attività di lobbying viene espletata per promuovere i diritti umani e lo stato del diritto e altri diritti fondamentali.

Nel 2011 la Legge fu emendata per definire quei soggetti che, pur esercitando lobbying, fossero esentati dagli obblighi del lobbista: si tratta di individui e gruppi informali o formali che agiscono allo scopo esclusivo di promuovere e difendere i valori democratici ed umanitari (ONG, associazioni religiose, associazioni scientifiche accademiche).

Da notare che la Slovenia, nel panorama europeo, si classifica al primo posto sul parametro trasparenza, anche grazie alla recente Legge sull'Accesso ai Dati dell'Amministrazione Pubblica (ZDIJZ)⁸⁹.

Tuttavia Transparency International non manca di rilevare dei punti critici nel sistema sloveno⁹⁰, sui quali viene sollecitato l'intervento del Governo. Vi è in primo luogo l'idea che la maggior parte delle attività di lobbying non vengano dichiarate; inoltre si sostiene che i media, troppo dipendenti da gruppi economici, esercitano lobbying indiretto mascherandolo con campagne di informazione e approfondimenti su temi cari a gruppi di interesse non dichiarati; infine, secondo l'associazione, gli stessi lobbisti dovrebbero implementare un codice di autoregolamentazione più adeguato.

3.8. Ungheria

Il caso ungherese è paradigmatico di come l'adozione di leggi che regolamentano la rappresentanza di interessi vada di pari passo con la crescita democratica di un paese, e viceversa⁹¹. L'Ungheria, democrazia parlamenta-

⁸⁹ Gazzetta Ufficiale Slovena (2014), *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (uradno prečiščeno besedilo)* (ZDIJZ-UPB2), Stran 5585, UR.LRS 51/06, 50/14.

⁹⁰ S. HABIČ, C. RIBIČIČ, A. IGLIČAR, B. KEČANOVIČ, *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia*, TI Publication, 2014.

⁹¹ A.S. KRISHNAKUMAR, *Towards an Interest-Group-Based Approach to Lobbying Regulation*, in *Bepress Legal Series, Working Paper* 1091, March 8, 2006.

re multipartita dalla fine del 1990, è uno dei paesi dell'ex blocco sovietico che più rapidamente riesce a innestarsi in modo non traumatico nel tessuto occidentale (ingresso nella NATO nel 1999) e comunitario (ingresso nella UE nel 2004). Anche in virtù di una posizione baricentrica nel continente europeo, lo stato magiaro si guadagna rapidamente una fama di affidabilità politica, economica e sociale, di dinamismo imprenditoriale e di ponte ideale verso l'est europeo. Gli investimenti stranieri crescono rapidamente e altrettanto rapidamente il paese si conforma a modelli occidentali. In questo contesto favorevole di attrattività economica e crescita di investimenti viene dapprima istituito dai lobbisti ungheresi un loro registro volontario (1994), cui segue una ulteriore "svolta" occidentale con la legge sulle attività di lobbying, approvata dal Parlamento di Budapest nell'aprile 2006 ed entrata in vigore nel settembre dello stesso anno⁹². La legge XLIX era ispirata al *Lobbying Disclosure Act* statunitense e finalizzata a regolamentare l'influenza dei gruppi di interesse sul governo, nonché a rendere pubblici e trasparenti i rapporti tra i lobbisti e la politica.

La Legge ungherese prevedeva:

- l'introduzione di un registro dei lobbisti pubblico, depositato presso il Ministero di Giustizia, contenente un'ampia serie di informazioni personali e professionali, sia nel caso di liberi professionisti sia di operatori in forma associata;
- il rilascio di una licenza statale a seguito dell'iscrizione al registro;
- l'obbligo per i lobbisti di aggiornare trimestralmente il registro con un resoconto dettagliato della loro attività;
- la descrizione delle modalità con cui debbono avvenire gli incontri tra le parti;
- una serie di sanzioni per i trasgressori, che vanno da pene pecuniarie al ritiro della licenza ed una serie di obblighi cui il lobbista deve attenersi, come il divieto di insider trading, di fare doni, di entità superiore ad una certa soglia, ai dipendenti pubblici con cui sono in contatto.

La Legge XLIX, nonostante la matrice statunitense, non prevedeva invece nessun meccanismo anti-*revolving doors*.

Poco dopo la sua entrata in vigore la legge mostra alcune criticità, come evidenziato dall'Unione Ungherese per le Libertà Civili⁹³, che ne evidenzia-

⁹² R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 82.

⁹³ Z. LEKO, *How much disclosure is enough? Lobbying registration system in Hungary*,

no i limiti⁹⁴. La deriva autoritaria che l'Ungheria ha poi imboccato nel 2010 con la vittoria del Partito *Fidesz* e di Viktor Orban, tuttora Primo Ministro ungherese dopo le riaffermazioni del 2014 e del 2018, muta radicalmente il panorama sin qui descritto. Orban spinge infatti l'Ungheria verso un sistema che alcuni eufemisticamente descrivono come "democrazia guidata" e impone una raffica di provvedimenti drastici, come la legge sulla Naturalizzazione Semplificata, e di abrogazioni di leggi preesistenti, tra cui la XLIX sul lobbying. In tema di rappresentanza di interessi, la XLIX viene sostituita dalla CXXXI del 2012 e dal D.G. 50 del 2013 che in realtà solo marginalmente incidono sul lobbying. Questi due provvedimenti sono infatti dei surrogati fittizi che non colmano il vuoto lasciato dalla XLIX. L'introduzione del sistema delle *Strategic Partnership Agreements*⁹⁵ (SPA, Accordi partenariali Strategici) per regolare i rapporti tra politica ed economia è più una operazione volta a riconquistare la fiducia degli investitori stranieri che a recuperare il terreno perso con lo smantellamento della legge sul lobbying. In questo contesto teso a consolidare un sistema che mira, anche attraverso nuove leggi, a creare asimmetrie, privilegi, clientelismi e ad opacizzare la trasparenza, Transparency International condanna senza riserve la recente situazione ungherese richiamando l'attenzione internazionale e comunitaria sulla deriva della democrazia magiara, a dimostrazione diretta dell'interdipendenza tra qualità della democrazia e matura regolamentazione del lobbying.

3.9. Il lobbying in Scandinavia: Svezia e Danimarca

Questi due Paesi nordeuropei rappresentano in certo qual modo una singolarità: entrambi sono in testa nelle graduatorie di trasparenza e minor corruzione⁹⁶ ma nessuno dei due ha una legge organica sulla rappresen-

Comunicazione personale, Meeting dell'Organisation for Economic Co-operation and Development, Parigi, 28 maggio 2007.

⁹⁴ P. BURAI, P. HACK (eds.), *Corruption Risks in Hungary 2011 e National Integrity System Country Study, Hungary 2011*, in *Transparency International Hungary*, Budapest 2012.

⁹⁵ A. BARTHA, *Lifting the Lid on Lobbying: Strategic Partnership Agreements in an Uncertain Business Environment*, TI Publication, 2014. Il titolo della collana di TI "Apriamo gli occhi sul Lobbying" esprime perfettamente il caso di specie, come pure il doppio senso della parola "lid" che in inglese significa tanto "palpebra" quanto "coperchio".

⁹⁶ Prima la Danimarca e quarta la Svezia nella classifica "Corruption Perception Index 2016" di Transparency International.

tanza di interessi. Curiosamente, quindi, le due nazioni più virtuose non regolamentano direttamente questa attività che è fortemente correlata allo sviluppo di fenomeni corruttivi.

3.9.1. Svezia

La Svezia è una monarchia costituzionale entrata nell'Unione Europea il 1° gennaio 1995. Il Parlamento unicamerale o Riksdag, di 349 membri (per ciascuno dei quali deve essere designato un supplente) è l'autorità suprema in Svezia. I parlamentari (oggi espressione di 8 partiti politici) sono eletti con il sistema proporzionale e dispongono di un mandato quadriennale. L'articolo 4, Capitolo Primo, dello Strumento di governo stabilisce che il Riksdag è l'organo che rappresenta il popolo, approva le leggi, determina l'imposizione fiscale e decide in ordine all'impiego delle finanze statali, oltre a svolgere una funzione di controllo sul governo e l'amministrazione del Regno. Al Riksdag spetta non solo la titolarità del rapporto fiduciario con il Primo Ministro, ma anche la sua designazione: al Primo Ministro sono attribuite la nomina e la revoca dei Ministri, senza l'intervento di alcun altro organo costituzionale.

Il Riksdag può modificare la costituzione e le leggi che approva ed emana non sono soggette a revisione giudiziaria vincolante. Le nuove leggi possono essere proposte dal gabinetto dei Ministri o dai singoli parlamentari.

Il Sovrano ha un ruolo di natura sostanzialmente cerimoniale, pur essendogli riservato un ruolo consultivo in materia di affari esteri.

La ricchezza di risorse naturali (legname, ferro, acqua) e la vivacità dell'economia svedese, a forte caratterizzazione corporativa, permette alla popolazione di godere di uno fra i più elevati tenori di vita al mondo: la Svezia è saldamente ai primi posti nelle classifiche dell'ONU sullo sviluppo umano.

La Svezia non possiede una Legge sulle attività di Lobbying: sulle ragioni di questa lacuna, apparentemente paradossale per un paese socialmente così avanzato, vale la pena soffermarsi.

- Al pari di altri Paesi il Lobbying è visto con sospetto, e viene considerato un fenomeno tipico nonché deteriore della politica americana, ritenuta eccessivamente influenzata proprio dalle lobbies economico-finanziarie.
- La relativamente scarsa popolazione (circa 9,5 milioni di abitanti nel 2013) fa sì che in Svezia i politici e i lobbisti spesso si conoscano indipendentemente dalle loro attività, cosicché molte riunioni, pranzi e incontri, sulla carta informali occasioni di relazioni sociali, costituiscono in realtà vera e propria attività di lobbying.
- La pubblica amministrazione svedese gode di grande reputazione, e

fornisce servizi completi di alta qualità sia ai cittadini che alle imprese. La Pubblica Amministrazione è caratterizzata da bassissimi livelli di corruzione, percepita e vissuta, un aspetto legato alla lunga tradizione di apertura e trasparenza della società e delle istituzioni svedesi⁹⁷ e al profondo rispetto dello Stato di diritto.

- Le numerosissime ONG e associazioni di volontariato operanti in Svezia intrattengono intensi e continui rapporti con la politica e il Parlamento, influenzandone le decisioni, senza che questa prassi venga percepita come lobbying, ma piuttosto come il dipanarsi naturale di un quadro di legittime relazioni, la cui legittimità affonda le radici anche nel carattere saldamente corporativo (almeno fino agli anni '90) dell'economia svedese.

Tutti questi motivi, plausibilmente, potrebbero essere alla base della inavvertita necessità, per la politica e l'opinione pubblica, di dotarsi di una specifica Legge sul lobbying nonostante il quadro internazionale sia sempre più propenso a normare il settore.

In questo scenario in Svezia il lobbying è comunque estesamente praticato e anche se i lobbisti svedesi preferiscono riferirsi alla propria attività col termine meno compromesso di public relation, si stima che il loro numero sia passato dai circa 100 di 20 anni fa ai 700 e 800 di oggi.

Come in tutti gli altri paesi il compito principale dei lobbisti, o "PR" svedesi, è di influenzare le decisioni dei politici al governo dello stato centrale e degli enti locali. Le grandi aziende e organizzazioni sono stati a lungo i datori di lavoro dei lobbisti, incaricati di influenzare e orientare le decisioni politiche. Gli investimenti pubblici sono cresciuti enormemente nel paese scandinavo, circa € 84 miliardi di euro su base annua, e ovviamente la loro destinazione dipende dalla politica. Il settore degli investimenti statali è quindi un capitolo importante dell'attività delle società di PR svedesi, in cui operano 200 a 300 lobbisti professionisti con consolidati rapporti con i politici⁹⁸ che vengono assunti come consulenti da parte di coloro che vogliono influenzarne le decisioni.

⁹⁷ Non a caso fu proprio la Svezia, nel 1776, il primo paese al mondo a introdurre la libertà di stampa.

⁹⁸ Secondo la Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, in Svezia è tendenza consolidata per gli ex parlamentari, i loro collaboratori e gli ex dirigenti pubblici (in media il 37%) esercitare come lobbista alla fine del mandato politico o dopo il pensionamento. V. *Lobbying landscape in Sweden* (<http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-sweden>).

Il lobbying svedese è dunque una realtà attiva e fiorente⁹⁹, che si svolge senza regole specifiche in un quadro di generale fiducia nei lobbisti a patto però che agiscano sotto le mentite spoglie di *public relation manager*. Non vi è alcun obbligo di registrazione e accreditamento di gruppi di pressione e loro rappresentanti, o di segnalazione dei contatti tra funzionari pubblici e lobbisti, né è previsto alcun meccanismo di *cooling-off*.

Il Rijkstag ha invece provveduto nel 2012 a riformare la legge contro la corruzione, ridefinendone il campo di applicazione e tendendo ad un generale inasprimento¹⁰⁰.

Per il legislatore svedese la corruzione si realizza quando i rapporti intrecciati con il politico o il funzionario pubblico allo scopo di ottenere dei vantaggi, e il denaro ad essi destinato, vengono occultati. Il rispetto del principio di trasparenza, di pubblicità e di libero accesso alle informazioni diventa così determinante nel legittimare la rappresentanza di interessi, tanto che i lobbisti svedesi spesso non partecipano direttamente agli incontri che essi stessi promuovono e organizzano per i loro clienti, ma quando lo fanno dichiarano apertamente chi stanno rappresentando¹⁰¹.

Anticipando il legislatore i lobbisti svedesi avevano predisposto un codice etico di autoregolamentazione nel 2005; nel 2008 hanno poi dato vita ad una associazione, la *Public Relations Consultancies in Sweden* (PRECIS). La PRECIS assieme all'altra associazione analoga, la *Swedish Public Relations Association*, si è dotata di un nuovo codice di comportamento ispirato a quello dell'International Communications Consultancy Organisation¹⁰² (ICCO). L'iscrizione alla PRECIS non è comunque obbligatoria per i lobbisti svedesi.

3.9.2. Danimarca

La Danimarca è uno Stato membro dell'Unione Europea ed il più piccolo della penisola scandinava.

⁹⁹ Secondo Möller il 75% dei politici svedesi sono in stretto e continuo contatto coi lobbisti. In T. MÖLLER, O. RUIN (eds.), *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm 2010.

¹⁰⁰ P. UTTERSTRÖM, A. WASSÉN, *Revised Swedish Anti-Bribery Legislation Delphi Articles*, Sett. 2012. (<http://www.worldservicesgroup.com/publications.asp?action=article&artid=4793>).

¹⁰¹ A.K. HEDLUND, *Swedish lobbyists have a culture of transparency*, Intervista al The Local SE, 30 Aprile 2013.

¹⁰² ICCO Guidelines on lobby and advocacy, Giugno 2010.

I rapporti con l'Unione Europea non sono però giunti a completezza poiché la Danimarca decise di non aderire alla fase finale dell'Unione Economica e Monetaria, di non partecipare alla difesa comune, alla cittadinanza europea e alla cooperazione negli affari interni. La Danimarca è dal 1848 una monarchia costituzionale e nel 1953 è entrata in vigore una nuova Costituzione. Il sovrano è il capo dello stato, nomina il primo ministro e approva la formazione del governo.

Il potere legislativo è affidato congiuntamente al sovrano e al Parlamento unicamerale (Folketing o Dieta), composto da 179 membri eletti con sistema proporzionale misto per un mandato di quattro anni. Con un popolazione di circa 5,5 milioni di abitanti, la Danimarca rappresenta perfettamente la realizzazione delle politiche sociali e civili dei paesi scandinavi avviate nel secondo dopoguerra. Pur se con la pressione fiscale più alta al mondo, il Paese vanta scarsa disoccupazione, reddito pro-capite elevato, eccellenti servizi pubblici e socio-sanitari.

Analogamente alla Svezia, la Danimarca è, nelle indagini che indagano la percezione dei cittadini, poco soggetta alla corruzione, i cittadini hanno un forte senso di rispetto e di fiducia nelle Istituzioni politiche ed amministrative. I rapporti tra lo Stato, i cittadini e i soggetti socio-economici sono ispirati ad un criterio di naturale trasparenza. Tutti gli atti e i documenti del Governo, dello Stato e della stessa Corona sono da anni pubblici e solo in casi straordinari sottoposti a classificazione¹⁰³.

Non vi è obbligo di rendere pubblica la situazione patrimoniale dei parlamentari (solo alcuni lo stanno spontaneamente facendo) e nemmeno vi sono regole chiare sui conflitti di interesse.

Grazie alla tradizione di alti standard etici e di trasparenza nelle procedure pubbliche, sono poche le leggi formali che regolano l'integrità e l'anti-corruzione. Dal 2007 la Danimarca ha adottato un Codice di Condotta dei Pubblici Ufficiali che riporta, tra l'altro, anche molti aspetti pratici, descrivendo situazioni reali in cui si potrebbero verificare casi di corruzione. Ad esempio, i funzionari pubblici non possono partecipare ai lavori di formulazione delle leggi nel caso in cui l'influenza che potrebbero esercitare costituisca un vantaggio professionale o economico (es. il funzionario proprietario di un ingente patrimonio immobiliare non può partecipare ai lavori su una legge di riforma della tassazione degli immobili).

Nel 2013, il Parlamento ha adottato degli emendamenti legislativi intesi

¹⁰³ Prevalentemente questioni attinenti alla sicurezza nazionale.

a rinforzare la prevenzione, l'indagine e la persecuzione dei crimini economici. Per quanto riguarda la pena per la corruzione attiva, questa è stata aumentata da tre a sei anni. Il sistema danese di trasparenza dei finanziamenti ai partiti politici è regolato dall'Accounts of Political Parties Act (APPA) e dal Public Funding Act (PFA), leggi entrambe gradualmente emendate e migliorate negli ultimi anni per garantire più trasparenza.

Una recente indagine di un gruppo di ricercatori dell'Università di Aarhus¹⁰⁴ sul lobbismo danese ha messo in evidenza che le Organizzazioni di Interesse (così sono denominati i circa 1.700 e variegati gruppi di pressione o di rappresentanza di interessi) sono assai proattivi nel cercare di promuovere contatti a molteplici livelli con i politici allo scopo di partecipare e indirizzare la formazione delle leggi, investendo risorse anche ingenti.

Il processo di formazione e approvazione delle leggi danesi, improntato anch'esso alla trasparenza, è tale che sono numerose le fasi nelle quali è possibile e quindi legittimata, ma non regolata, l'occasione per gruppi esterni al Parlamento di parteciparvi.

A questo proposito le richieste inoltrate ai Ministeri di partecipazione alle sedute delle Commissioni parlamentari o di materiale rilevante ai fini dell'iter legislativo da parte delle Organizzazioni di Interesse vengono rese pubbliche e sono disciplinate dalla "*Rules on access to the written material of parliamentary committees and access to information held in the parliamentary database of committee documents*" (FTU) e da altri regolamenti parlamentari.

In questo panorama operano alcune grandi organizzazioni di lobbying. Lo studio ne individua almeno nove: Dansk Industri (la Confindustria danese), Dansk Erhverv (la Camera di Commercio danese), Landbrug & Fødevarer (Consiglio danese delle Industrie Agricole e Alimentari), LO (Confederazione dei sindacati danesi), il sindacato 3F; il sindacato FOA, KL (Governi locali Danesi), Dansk Regioner (Regioni danesi) e l'organizzazione dei consumatori Forbrugerrådet. Tra queste, la Dansk Industri è stata in grado di influenzare significativamente il piano di sviluppo e crescita economica del governo, spingendo per l'adozione di una serie di proposte sostanziali poi incluse nella legge. Secondo gli Autori il ridotto numero di grandi lobbisti, solo nove, potrebbe costituire un serio rischio per la democrazia, rischio però mitigato dal fatto che questi nove soggetti sono per lo più organizza-

¹⁰⁴ A.S. BINDERKRANTZ, P.M. CHRISTIANSEN, H.H. PEDERSEN, *Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media*, in *Governance* 28, 2015, p. 95-112.

zioni rappresentative tanto dei dipendenti quanto dei datori di lavoro, o dei consumatori e dell'industria: sono cioè una buona e bilanciata espressione della molteplicità di interessi della popolazione danese nel suo complesso.

Le società che operano principalmente nel settore della rappresentanza di interesse si sono associate nella Public Relations Foreningen e nella Danish Association of Communication Professionals (BPRV) che ha adottato il codice di regolamentazione dell'IPRA¹⁰⁵ (International Public Relations Association).

La consapevolezza di questa intensa attività di lobbying aziendale ha promosso la discussione nel Parlamento danese¹⁰⁶, sulla necessità di istituire un Registro dei lobbisti e delle Organizzazioni di Interesse e di compilare verbali e agende, da pubblicare sul web, sugli incontri dei lobbisti con i parlamentari. Si era optato per una legge che introducesse gradualmente questi obblighi, con un primo anno di adesione su base volontaria, per poi aumentare i vincoli; tuttavia il progetto non è andato oltre il 2012, anno in cui si sperimentò provvisoriamente un Registro a iscrizione volontaria che non ebbe poi seguito negli anni successivi, e la Danimarca è ancora sprovvista di una legge sul lobbying.

In conclusione appare che, nonostante l'attuale carenza di strumenti legislativi adeguati e le raccomandazioni di Transparency International, il lobbying (o meglio la rappresentanza politica di interessi, locuzione più gradita agli scandinavi) per svedesi e danesi non costituisce un rischio per la democrazia, la trasparenza e la giustizia. Evidentemente l'ottima reputazione che i governi e le pubbliche amministrazioni continuano a guadagnarsi, la scarsissima corruzione reale e percepita, la naturale inclinazione alla trasparenza, al rispetto delle istituzioni e delle sue leggi e l'alto senso civico della popolazione propensa anche all'associazionismo ed alla partecipazione alla vita politica, fa sì che la legge sul lobbying non figuri ai primi posti nell'agenda politica scandinava.

Implicitamente non può sfuggire che laddove prevalgono saldi valori civili e democratici, sembrerebbe realizzarsi una situazione ambientale così poco suscettibile alla corruzione sistemica da non richiedere strumenti legislativi particolarmente e specificamente congeniati per prevenirla nelle sue

¹⁰⁵ Il Codice di condotta IPRA è disponibile in italiano su https://www.ipra.org/static/media/uploads/code_of_conduct/italian.pdf.

¹⁰⁶ In particolare si segnala l'iniziativa del parlamentare Benny Engelbrecht (MP, Socialdemocratico).

molte forme degenerate, come appunto può esserlo l'indebito esercizio di pressioni e di influenze.

4. Le regole sul lobbying in Europa

4 milioni di Km², 508 milioni di abitanti, 28 paesi membri (fra poco 27), 13920 mld di € di PIL. Con questi numeri l'UE rappresenta senz'altro l'istituzione con il più alto grado di complessità politico-amministrativa su scala planetaria. Bruxelles, la capitale europea sede delle maggiori istituzioni comunitarie, è la città in cui convergono le istanze e gli interessi provenienti da tutti gli stati membri, dalle Organizzazioni e Associazioni non governative comunitarie, dal mondo dell'industria, delle telecomunicazioni, della finanza, del lavoro, del commercio, delle professioni, dell'istruzione, solo per citarne alcuni. Non è sorprendente che il lobbying sia stato, sin dall'avvio dell'esperienza comunitaria, una attività di grande importanza ed in costante crescita. Oggi i lobbisti che operano intorno al sistema UE – considerando sia i *consultants* sia gli *in house* – sono circa 30.000, appena un migliaio in meno del personale della Commissione europea.

Quali sono i tratti distintivi del lobbying nell'UE? Prima di tutto, rispetto alle realtà nazionali, le lobby che operano a livello comunitario rappresentano interessi transnazionali. Inoltre, non dovendo operare all'interno delle classiche contrapposizioni tra maggioranza e opposizione – ed essendo proseguito per lungo tempo in assenza di regolamentazione – il lobbying sulle Istituzioni UE ha posto e pone a tutt'oggi questioni diverse da quelle che si ritrovano nei singoli stati membri. Un domanda rilevante è se, in un sistema così peculiare e complesso, il lobbying contribuisca alla partecipazione democratica al processo legislativo, o al contrario – essendo i gruppi più potenti quelli che più facilmente possono permettersi il lobbying su scala europea – rappresenti una interferenza nel lavoro dei decisori europei e sulle leggi da essi emanate. Sta di fatto che oltre a ricevere pressioni per avvicinare la legislazione europea alle esigenze rappresentate dai lobbisti, la UE, in una logica mutualistica, trae dalle lobby preziose informazioni che esprimono la media ponderata delle necessità del proprio tessuto socio-economico così variegato ed esteso. Questo è particolarmente utile quando è necessario legiferare su tematiche complesse mirando all'armonizzazione tra i singoli stati membri, che spesso si trovano in contrasto per interessi, normative e consuetudini divergenti come accaduto ad esempio per le direttive in materia di sicurezza alimentare.

Non sorprende, quindi, che le lobby abbiano da sempre frequentato Bru-

xelles¹⁰⁷. È solo negli anni '90 che il dibattito attorno al tema della garanzia di trasparenza e correttezza nei processi decisionali comunitari si fa così acceso da spingere il Parlamento ad istituire un proprio Registro per la Trasparenza. La Commissione arriva a compiere lo stesso passo ben 13 anni più tardi, nel 2008¹⁰⁸. A seguito dell'accordo interistituzionale¹⁰⁹ del 2011, la Commissione e il Parlamento istituirono un comune Registro per la Trasparenza (RT)¹¹⁰. È l'RT, quindi, lo strumento attraverso il quale l'UE ha inteso rendere tracciabili le attività dei gruppi di pressione, dei portatori d'interessi e dei lobbisti. Nonostante la non obbligatorietà dell'iscrizione l'RT ha avuto un buon successo se si considera che fino al 2013 – secondo Greenwood e Dreger¹¹¹ – si sono registrate circa il 75% delle organizzazioni collegate alle imprese e circa il 60% delle Organizzazioni Non Governative che fanno lobbying a Bruxelles. Percentuali di adesione molto più alte di quelle di paesi dove la legge sul lobbying prevede la registrazione volontaria, come ad esempio la Germania. Ciononostante l'RT è stato oggetto di ampie discussioni presso le Istituzioni comunitarie ed il riesame del testo da parte del Parlamento ha portato alla sottoscrizione, il 16 settembre 2014, di un nuovo Accordo Interistituzionale in base al quale è stato formulato un nuovo RT («Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche europee») entrato in vigore il 1° gennaio 2015¹¹² e che comprende anche un codice di condotta.

Di seguito una sintesi dei punti salienti della normativa europea così come risulta dopo gli aggiornamenti del 2015.

- Il Registro è pubblico, accessibile dal web ed è gestito, come prima del 2015, dal Joint Transparency Register Secretariat¹¹³, un organismo

¹⁰⁷ Peralto, nelle loro diverse formulazioni, i Trattati dell'Unione hanno sempre previsto la possibilità di un dialogo diretto tra i cittadini e le Istituzioni secondo il principio della democrazia rappresentativa, come sottolineato dagli articoli 10 e 11 del Trattato sull'Unione europea attualmente in vigore.

¹⁰⁸ La cronistoria dettagliata dell'evoluzione del lobbying nella UE è fornita da D. GUÉGUEN, *European lobbying*, Bruxelles 2007, p. 13 ss.

¹⁰⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:IT:PDF>

¹¹⁰ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it>.

¹¹¹ J. GREENWOOD, J. DREGER, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, in *IGA*, 2.2, 2013, p. 139-162.

¹¹² http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines_it.pdf.

¹¹³ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/jointSecretariat.do?locale=en>.

composto da alcuni dei membri dei segretariati generali del Parlamento Europeo e della Commissione Europea. Il Segretariato provvede ad effettuare controlli a campione per verificare la correttezza dei dati, per una media di circa 800 controlli all'anno. I dati carenti vengono integrati con una richiesta diretta all'iscritto il quale è tenuto a fornirli pena la sospensione dal registro.

- L'accordo interistituzionale stabilisce che ricadono nell'applicazione del registro "tutte le attività svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente¹¹⁴ l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali o mezzi di comunicazione impiegati – ad esempio l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri studi (think-tanks), le piattaforme, i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale" (pt. III del nuovo accordo, par. 7).
- Tutte le organizzazioni e i liberi professionisti che svolgano attività comprese nell'ambito di applicazione del registro, siano esse in corso o in preparazione, sono chiamati¹¹⁵ a registrarsi (par. 8)¹¹⁶. Se l'attività è svolta da un intermediario, l'ammissibilità alla registrazione vale tanto per l'intermediario che per il rappresentato.
- L'ammontare delle parcelle per l'intermediazione deve essere riportata nel registro (trasparenza finanziaria)¹¹⁷.

¹¹⁴ Per influenza "diretta" si intende l'influenza esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con le istituzioni dell'Unione o altra azione che faccia seguito a tali attività, mentre per "influenza indiretta" si intende l'influenza esercitata mediante vettori intermedi come i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali mirati alle istituzioni dell'Unione. Sempre l'art. 7 specifica ulteriormente le attività mirate ad influenzare il decisore pubblico.

¹¹⁵ Si sottolinea che il termine "chiamati" è quello utilizzato nel testo ufficiale italiano (*expected* in quello inglese): la sua adozione esprime il miglior compromesso tra chi vorrebbe rendere obbligatoria la registrazione e chi vorrebbe mantenerla facoltativa.

¹¹⁶ Sono sei le sottocategorie nelle quali vengono suddivisi i lobbisti: I – Società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti (1.050); II – Lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali e professionali (4.605); III – Organizzazioni non governative (2.313); IV – Centri di studio, istituti accademici e di ricerca (647); V – Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose (43); VI – Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti (425). Ad aprile 2016 figuravano 9083 soggetti iscritti.

¹¹⁷ Ai fini della trasparenza finanziaria, anche i clienti "non sono esonerati dal registrarsi e dall'includere nei propri preventivi di spesa il costo di eventuali attività subappaltate a intermediari".

- I par. 10-12 specificano invece le attività che non rientrano nell'ambito del registro. Si tratta di attività svolte a) dalle parti sociali (sindacati, associazioni di datori di lavoro, ecc.) “quando esercitano il ruolo loro conferito dai Trattati”; b) “mutatis mutandis, da qualsiasi ente specificamente designato dai trattati a svolgere un ruolo istituzionale”; c) in seguito a richieste dirette e individuali delle istituzioni dell'Unione o di deputati al Parlamento europeo, come le richieste specifiche o periodiche di informazioni concrete, dati o consulenze.
- I par. 13-20 contengono disposizioni specifiche circa la natura dei soggetti dispensati oppure chiamati alla registrazione. Uno stesso soggetto può essere dispensato o meno a seconda delle circostanze. Ad esempio Il registro non si applica alle chiese e alle comunità religiose. Tuttavia, gli uffici di rappresentanza o le persone giuridiche, gli uffici e le reti istituiti per rappresentare chiese e comunità religiose nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a registrarsi. Analoga disposizione si applica ai partiti politici.
- Il par. 21 indica gli impegni che il lobbista assume al momento dell'iscrizione, come il consenso a rendere pubblici i propri dati e l'impegno ad agire in conformità al codice di condotta (v. punto seguente).
- L'RT comprende anche un Codice di condotta in 12 punti, riportato nell'All. III. Il codice non prevede vere norme anti *revolving doors*, istituzionalizzando in qualche modo il reclutamento dei lobbisti nelle fila degli ex funzionari e parlamentari europei¹¹⁸. Il Codice è rivolto ai soli lobbisti e non riguarda i funzionari e i parlamentari europei. Per essi valgono i rispettivi regolamenti ad esempio, per gli eurodeputati, l'All. I del Regolamento del Parlamento Europeo¹¹⁹.
- La parte VI indica i provvedimenti applicabili agli iscritti. Sono di fatto

¹¹⁸ Si è stabilito che il lobbista, prima di stipulare qualsiasi rapporto contrattuale con una persona appartenente alla specifica cerchia di un deputato o di assumerla, debba ottenere il consenso del parlamentare europeo interessato, All. III (lett. i). La restrizione è debole, e riflette l'opinione che, poiché per essere un buon lobbista è necessaria una buona conoscenza delle politiche, dei processi e dei soggetti che operano nell'ambito comunitario, i professionisti del settore vanno scelti proprio tra le fila di ex parlamentari, burocrati o dirigenti UE. Va da sé che questa visione in certa maniera istituzionalizza e incoraggia possibili conflitti di interessi.

¹¹⁹ L'art. 6 del Regolamento del Parlamento Europeo riporta blandissime limitazioni per gli ex funzionari o parlamentari UE nel momento in cui svolgono attività di lobbying, ma non sono certo da considerarsi norme anti *revolving doors*.

dei benefit volti ad incentivare la registrazione. Il Parlamento concede l'agevolazione dell'accesso alla sede e agli uffici del Parlamento europeo, nonché l'autorizzazione ad usufruirne per organizzare o co-ospitare incontri di lavoro; la trasmissione agevolata di informazioni circa l'agenda dei lavori parlamentari e della Commissione; la partecipazione in qualità di intervenienti alle audizioni delle commissioni ed, infine, il proprio patrocinio. La Commissione, a sua volta, concede analoghi incentivi, compreso il patrocinio.

- La parte VII, artt. 31-34, stabilisce i provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta e le modalità con cui è possibile segnalare le eventuali inadempienze o presentare dei reclami. La segnalazione ed il reclamo integrano l'attività di controllo svolta dal Segretariato. Nei casi di palese, ripetuta e grave inadempienza, "il soggetto registrato di cui trattasi è radiato dal registro per un periodo di uno o due anni, con menzione pubblica del provvedimento nel registro".

La revisione del 2015 dell'RT ha prodotto una serie di effetti positivi, in particolare il forte incremento del numero assoluto dei soggetti che si sono poi registrati. Tuttavia l'RT mostra ancora dei punti deboli che dovranno essere rapidamente corretti, così come sollecitato da Transparency International¹²⁰. Il principale riguarda senz'altro il fatto che la registrazione è ancora su base volontaria. Ciò fa sì che molti attori, anche influenti, abbiano deliberatamente scelto di non registrarsi (secondo alcuni sarebbero i due terzi dei soggetti e delle società che esercitano lobbying) non sottoscrivendo così il codice di condotta a questo collegato.

Di fatto l'UE ha fino ad oggi preferito adottare il cosiddetto modello degli "incentivi", piuttosto che quello più rigido della "gabbia"¹²¹ che presuppone l'obbligo di registrazione per ogni mediatore d'interessi. A fronte del consistente numero di adempimenti posti in capo ai lobbisti che optano per l'iscrizione al registro, gli si garantisce però la legittimazione attiva alla partecipazione ai processi di formazione degli atti normativi ed una serie di ulteriori agevolazioni a compensazione degli obblighi assunti iscrivendosi. Questo modello ha un suo fondamento ma il limite principale dell'RT è che chi sceglie di non registrarsi, sebbene non goda di queste agevolazioni,

¹²⁰ S. MULCAHI, *Lobbying in Europe* cit.

¹²¹ L. CUOCOLO, G. SGUEO, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in *Quaderni Bocconi*, Paper n. 13, Gennaio 2014.

non è comunque soggetto a limitazioni tali da ostacolare significativamente l'esercizio dell'attività di lobbying. Tuttavia, in base agli impegni sottoscritti il sistema dovrebbe essere profondamente riformato con l'introduzione dell'obbligatorietà della registrazione.

Transparency International raccomanda inoltre di: estendere l'accordo interistituzionale al Consiglio Europeo; introdurre l'obbligo di allegare ad ogni nuova legge la traccia degli incontri coi lobbisti che ne hanno accompagnato l'iter (*footprinting*); adottare un codice etico per tutti i politici e i funzionari UE più rigido, prevedendo soprattutto delle norme anti *revolving-doors*; affidare ad un ente terzo la valutazione etica del Parlamento, Consigli e Commissione UE; promuovere e adottare tutte le pratiche per massimizzare la trasparenza. Accanto a queste raccomandazioni rivolte direttamente all'UE, molte altre stimolano l'UE ad adoperarsi affinché tutti gli stati membri adottino normative armonizzate tra loro e con quella comunitaria.

La ragione di questa inadeguatezza proprio nelle istituzioni che maggiormente dovrebbero essere da riferimento per i paesi membri è probabilmente da ricondurre alla complessa storia politica e giuridica dell'Unione. L'ordinamento europeo si è sempre informato al fondamento dell'adesione di più stati indipendenti che nel tempo si sono riorganizzati in senso europeo in base a trattative complesse¹²² condotte in assenza di un vero dibattito politico poiché l'UE è priva di un sistema rappresentativo pienamente adeguato.

In questo contesto i singoli stati hanno costantemente frapposto resistenze più o meno energiche all'adozione di leggi che avrebbero imposto delle rinunce alla propria autonomia decisionale. Anno dopo anno, la crescente rilevanza economica, sociale e culturale dell'Europa sui singoli stati, ha spostato sempre più a Bruxelles il baricentro delle decisioni e progressivamente si è assistito all'affermazione del principio di supremazia del diritto comunitario su quello nazionale. È dal tortuoso sviluppo di queste dinamiche che probabilmente deriva la non del tutto tempestiva e incisiva regolamentazione sul lobbying europeo.

Altra questione che non ha agevolato l'adozione di un modello più forte, oggetto di accese dispute, è se il legislatore europeo abbia titolo a riformare le attività dei lobbisti. L'UE può infatti emanare leggi che impongono doveri ai cittadini sotto la sua giurisdizione solo nel caso in cui ci sia una

¹²² A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano 2001, p. 3 ss.

esplicita competenza delle istituzioni. Quindi, in base a ciò, le istituzioni europee avrebbero titolo a regolare le attività di lobbying per quanto riguarda i propri funzionari e rappresentanti, ma non per quanto riguarda i lobbisti (soggetti esterni alle istituzioni). Questa impasse potrebbe però, nel caso di specie, essere superata dalla “clausola di flessibilità” inclusa nell’articolo 352 del Trattato dell’Unione Europea: questa prevede che se l’azione della UE è necessaria per conseguire uno dei suoi obiettivi, pur mancando una base giuridica nei trattati, questa può essere adottata attraverso una procedura legislativa speciale, a condizione che ci sia accordo unanime all’interno del Consiglio dell’UE e un’approvazione da parte del Parlamento Europeo. In questo caso l’obiettivo dell’Unione Europea sarebbe quello di perseguire l’obiettivo della trasparenza tutelato agli articoli 1 e 15 del TFEU.

Da sottolineare, infine, che il Parlamento Europeo ha previsto un secondo riesame dell’RT per: giungere alla obbligatorietà della registrazione dei lobbisti e introdurre lo strumento dell’“impronta legislativa”, ossia un modulo da allegare, su base volontaria, alle relazioni elaborate dai deputati nel quale far figurare tutti i rappresentanti d’interessi che abbiano avuto un impatto sostanziale sulle relazioni stesse.

Oltre a ciò, nel 2017 è entrata in vigore la Direttiva 2014/95/UE¹²³ che, pur non riguardando direttamente il lobbying, introdurrà ai fini della trasparenza dei significativi miglioramenti circa la divulgazione delle informazioni di carattere non finanziario da parte di imprese di grandi dimensioni (oltre 500 addetti operanti in più stati membri), che dovranno fornire un quadro completo e fedele delle loro politiche, dei loro interessi, dei loro risultati e dei rischi a cui sono esposte è importante per gli interessi delle imprese, degli azionisti e di altri portatori di interesse.

5. La situazione in Italia

Sebbene si stia consolidando la consapevolezza che il lobbying costituisce un fenomeno “fisiologico” nelle democrazie moderne, tendente a degenerare proprio in carenza di regole di trasparenza e partecipazione¹²⁴,

¹²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0095&from=EN>.

¹²⁴ R. DI MARIA, *Stati Uniti, la professionalizzazione del lobbista come garanzia di trasparenza*, in *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Collana di Diritto, Franco Angeli, 2013.

l'Italia non dispone ancora di una regolamentazione autonoma e specifica in materia di rappresentanza di interessi. Eppure la rilevanza del tema non è stata mai ignorata, come testimoniano le numerosissime proposte di legge sul lobbying, sempre rimaste tali, d'iniziativa parlamentare o governativa, che dal 1954 ad oggi si sono succedute¹²⁵.

Diverso l'atteggiamento nell'opinione pubblica, tradizionalmente ostile al lobbying, nella quale prevale l'idea che le lobby siano l'espressione più sottile e pervasiva dei privilegi di casta. Questa visione ha probabilmente influito negativamente sul legislatore e ha contribuito a vanificare le iniziative volte a regolare il settore, perché regolandolo si sarebbe anche riconosciuta la legittimità di una realtà considerata ai margini della legalità. A ciò si aggiunga che in Italia è stata fino a pochi anni fa radicata l'idea che fossero i partiti politici, attorno ai quali si coagulava l'universo dei Sindacati, delle categorie ecc., gli unici soggetti titolati a rappresentare gli interessi.

Questo pregiudizio sulla legittimità stessa delle lobby non trova però alcun fondamento nella giurisprudenza. Infatti la Corte Costituzionale, inserendosi autorevolmente nel dibattito, si è pronunciata riconoscendo che l'esistenza dei gruppi di interesse è fatto assolutamente lecito¹²⁶. Il riconoscimento costituzionale del ruolo dei sindacati, del diritto di libera associazione, del diritto di sciopero, del diritto di petizione e dell'istituto del referendum, costituisce esso stesso una legittimazione dell'interesse a intervenire nel processo decisionale.

Anche la legislazione ordinaria offre crescenti esempi di apertura verso forme di partecipazione e rappresentanza. L'articolo 14 della legge n. 246/2005 sull'Analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR) prevede che gli organi politici di vertice debbano svolgere un'analisi preventiva su tutti gli atti esecutivi, mediante la comparazione di più opzioni alternative per valutarne le potenziali ricadute sui cittadini, sulle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione. La legge dispone che si possa ricorrere a delle consultazioni con le parti interessate, i cui metodi e risultati sono resi pubblici.

Infine, i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato contengono norme che regolano l'accesso e la partecipazione al processo legislativo dei portatori di interessi in Parlamento. Gli articoli 144 e il 48 dei Regolamenti

¹²⁵ L'esame di queste iniziative è anche indicativo di come la percezione del lobbying sia cambiata attraverso il succedersi delle legislature.

¹²⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 379, 2004.

di Camera e Senato, rispettivamente, prevedono audizioni, presso tutte le Commissioni, di rappresentanti locali, rappresentanti del settore privato, associazioni di categoria e altri esperti della materia in esame al fine di acquisire informazioni e documenti rilevanti per l'attività parlamentare. Tuttavia tali audizioni sono discrezionali e non prevedono una relazione scritta sulle attività svolte. È chiaro che i citati articoli della legge n. 246/2005 e dei regolamenti di Camera e Senato non colmano il vuoto legislativo sui gruppi d'interesse.

Probabilmente per questo motivo la Giunta per il regolamento della Camera, a pochi giorni di distanza uno dall'altro, ha approvato il Codice di condotta dei deputati (12 aprile 2016)¹²⁷ e un provvedimento di Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati (26 aprile 2016)¹²⁸.

I due atti hanno origine da due proposte di modifica del Regolamento finalizzate all'adozione di un organico codice etico dei parlamentari, il cui esame presso la Giunta per il regolamento è iniziato il 7 luglio 2015 (doc. II, n. 2, Binetti e doc. II, n. 11, Nicoletti).

Nella seduta del 10 marzo 2016 il relatore ha sottoposto alla Giunta una proposta di codice di condotta e una proposta di disciplina delle attività di lobbying, in quanto, a suo avviso, i due aspetti sono inscindibilmente legati tra loro. Successivamente, il relatore ha presentato una nuova formulazione sia del codice di condotta, sia della regolamentazione dell'attività di lobbying, poi discusse dalla Giunta nella seduta del 23 marzo 2016 e successivamente approvate in via definitiva la prima nella seduta del 12 aprile 2016 e la seconda nella seduta del 26 aprile 2016.

In particolare, il provvedimento di regolamentazione delle lobby entrato poi in vigore il 10 marzo 2017 prevede: l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei Deputati presso le sue sedi; l'iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei Deputati interessi leciti; l'obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla

¹²⁷ http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conosce-relacamera/upload_files/000/000/336/original_codice_condotta_deputati.pdf.

¹²⁸ <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2016&mese=04&giorno=26&view=filtered&commissione=15#data.20160426.com15.allegati.all00050>.

Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati; l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro. Il 10 giugno 2015, anche al Senato è stata presentata una proposta di modifica del regolamento che prevede l'adozione di un codice di condotta dei senatori (Doc. II, n. 29).

Un anno dopo il regolamento dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati è entrato in vigore (10 marzo 2017) e, sotto la spinta dell'allora presidente Laura Boldrini, è stato istituito ufficialmente il primo registro dei rappresentanti di interesse del Parlamento italiano. Ai lobbisti iscritti al registro è riservata una "stanzetta" che evita il consueto e disordinato bivacco di fronte alle aule parlamentari. Ma i lobbisti sono anche tenuti a rispettare nuove norme – se intendono svolgere attività di lobby – in particolare devono iscriversi al Registro. Gli ex ministri o componenti dell'esecutivo possono chiedere l'iscrizione al registro solo se è trascorso almeno un anno dal termine del loro mandato. Tra gli impedimenti all'esercizio del lobbying l'aver subito negli ultimi dieci anni condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica o il patrimonio. Il regolamento non prevede però sanzioni specifiche per i trasgressori, se non la sospensione o cancellazione dal registro¹²⁹. A oggi sono accreditati 233 portatori di interessi (il regolamento non fa mai riferimento a lobby o lobbista), è stata comminata una prima sanzione ed i primi bilanci, anche critici, sull'efficacia del nuovo regolamento cominciano ad essere formulati¹³⁰.

In mancanza di una legge nazionale sulle attività di lobbying, alcune regioni (Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria) ne hanno approvate di proprie. Le leggi attualmente in vigore sono state per lo più formulate sull'esempio dell'RT europeo, con un registro volontario dei lobbisti, un elenco degli strumenti e modalità consentite per l'esercizio del lobbying e le sanzioni per chi viola le norme.

La Toscana è stata la prima con una legge regionale non immune da vizi: ad esempio essa non fornisce la definizione specifica di "lobbista", si applica solo ai rapporti col Consiglio regionale e non con la Giunta – cui spetta

¹²⁹ Per un dettaglio critico sulle norme contenute nel Regolamento si veda https://www.agi.it/politica/nasce_il_registro_delle_lobby_chi_pu_iscriversi_e_come_funziona-1569810/news/2017-03-09/.

¹³⁰ Una prima disamina critica del Regolamento è stata formulata nell'articolo di Openpolis su <https://www.openpolis.it/registro-lobby-della-camera-bisogna-andare-avanti/>.

il potere esecutivo – ed infine il registro è riservato alle organizzazioni la cui struttura è basata su principi democratici, precludendo così l’accreditamento alla maggior parte delle aziende e delle agenzie di consulenza. Nell’ottobre 2014 i 130 soggetti iscritti erano, infatti, associazioni della società civile, ONG, sindacati locali, fondazioni e istituti di ricerca.

La legge regionale del Molise è una replica di quella della Toscana e, considerando che non ve ne è traccia del registro sul sito ufficiale della Regione, in sostanza inefficace.

L’Abruzzo ha invece approvato una legge più puntuale, con una precisa definizione di “lobbista” e la possibilità per i gruppi di interesse di accreditarsi e accedere sia al Consiglio che alla Giunta regionale. La legge è entrata in vigore alla fine del 2012, ma la sua concreta attuazione ed efficacia appaiono ancora lontane: al momento i soggetti iscritti al registro sono circa venti tra associazioni, federazioni ordini professionali e ONG e, dato indicativo, nessun lobbista *stricto sensu*.

Infine il Consiglio regionale della Calabria ha approvato la propria legge sui “gruppi di pressione”, la n. 4 del 12 febbraio 2016¹³¹ mirante a favorire la trasparenza dell’attività politica e amministrativa della Regione. Si tratta di un testo ispirato all’RT che ha il pregio di anticipare alcune modifiche sostanziali previste dal legislatore europeo. Ad esempio la L.R. 4 istituisce il registro pubblico dei lobbisti che prevede l’obbligo di accreditamento senza differirlo nel tempo, a differenza dell’RT per il quale l’iscrizione è stata volontaria fino al 2017. Vengono inoltre individuati obblighi e prerogative dei “rappresentanti di interessi particolari” che, sostanzialmente, si concretizzano con le richieste di audizioni e con la possibilità di presentare proposte e studi in relazione a singoli argomenti e questioni. Parimenti la legge stabilisce facoltà e obblighi per i decisori pubblici e fissa dei termini per la predisposizione e adozione di un codice etico e per la verifica dello stato di attuazione e dell’efficacia.

Ma l’esperienza italiana più interessante e indicativa è forse quella del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) che nel 2012, con un decreto del Ministro Catania (D.M. 2284)¹³², ha introdotto una regolamentazione per la partecipazione dei gruppi di interesse ai propri processi decisionali. Il decreto è allineato agli standard dell’UE e si fonda su

¹³¹ http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/testicoordinati/2016-4_2016-02-15.pdf.

¹³² D.M. n. 2284 del 9 febbraio 2012.

due elementi principali: il registro di lobbisti e la procedura di consultazione permanente. I lobbisti che esprimono la volontà di partecipare alle consultazioni e presentare documenti o proposte devono obbligatoriamente iscriversi al registro pubblico e i funzionari ministeriali devono riportare in un documento allegato all'atto normativo i partecipanti e le modalità con cui il processo consultivo si è svolto. Il decreto ha anche istituito un'Unità di Trasparenza che si occupa della gestione delle iscrizioni al registro e in generale di assicurare la trasparenza del processo decisionale all'interno del Ministero e di coordinare le attività relative all'attuazione della citata legge 246/2005.

Questi elementi collocano il D.M. 2284 in una posizione molto più vicina alle più evolute leggi sul lobbying presenti sullo scenario europeo ed internazionale rispetto alle leggi regionali attualmente vigenti. Un ulteriore elemento di qualità è che il D.M. 2284 fornisce una definizione efficace di lobbisti: coloro che *“rappresentano professionalmente presso il Ministero interessi leciti al fine di incidere sui processi decisionali pubblici”*. La definizione comprende quindi, unica in Italia, anche le persone fisiche o giuridiche che rappresentano gli interessi di terzi, di tipo economico e non.

Proprio su questo punto è riemerso prepotentemente il vulnus interpretativo e culturale che avvolge le attività di lobbying in Italia; infatti nell'elenco del MIPAAF non figurano proprio le principali organizzazioni del settore agricolo, che rifiutano di essere identificate come lobbisti. L'ostilità pregiudiziale si concretizza poi nelle azioni di contrasto e di ridimensionamento del D.M. 2284 che però non ha portato a risultati concreti, se non a renderne incerto il futuro. Una nuova svolta, in senso positivo, è stata imposta dal D.M. 5528 Martina del 27 maggio 2015¹³³ con l'istituzione dell'“Elenco portatori di interesse” interno al MIPAAF, che ribadisce la volontà di incentivare e garantire la partecipazione dei portatori di interessi al processo decisionale per migliorare la qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa nella fase di produzione degli atti normativi e dei regolamenti.

Prescindendo da una analisi più puntuale, il registro del Ministero dell'Agricoltura rimane comunque un tassello importante (seppur embrionale) dell'attività regolamentazione del lobbying e, anche se limitata ad un'unica amministrazione pubblica, è il primo atto legislativo concreto contenente diritti e doveri dei rappresentanti di interesse e dell'amministrazione dopo decenni di proposte di legge mai arrivate a compimento.

¹³³ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8698>.

Il nostro paese sta quindi ancora percorrendo un tracciato irto di contraddizioni e difficoltà la cui soluzione, che passa anche attraverso l'approvazione di una legge sul lobbying ispirata ai modelli più virtuosi, è resa più urgente dalla necessità di recuperare quella credibilità, pena la sfiducia investitori e interlocutori stranieri, che oggi il sistema Italia non presenta. La frequenza di scandali che denunciano la permeabilità dello Stato a fenomeni di corruzione non fanno che acutizzare questa urgenza.

6. Conclusioni: un quadro di insieme

Si può tentare di presentare le varie leggi che gli Stati analizzati hanno adottato per regolamentare le attività di rappresentanza degli interessi classificandole attraverso gli elementi/attributi che la disciplinano. Le varie norme possono così essere confrontate a seconda del numero di attributi che contengono. Resta ovviamente la consapevolezza che la presenza di uno specifico riferimento all'interno di una legge non ne implica l'effettività ma dà, almeno, una misura dell'importanza che in fase di elaborazione della legge è stata data all'attributo stesso. In questo lavoro sono stati individuati nove attributi principali. Il risultato di questa classificazione è sintetizzato in tabella 1.

Poiché, come si è detto, le diverse leggi analizzate sono rivolte alla regolamentazione delle attività di lobbying, un *primo* attributo che può essere preso in considerazione è se all'interno della norma esista una definizione, più o meno precisa, dei termini: lobbying, lobbista e decisore; ovvero dell'azione che cade sotto la lente della norma e dei due attori principali le cui attività, in materia di rappresentanza di interessi, sono oggetto di regolamentazione.

Un *secondo* elemento di classificazione è dato dalla presenza o meno, all'interno delle leggi, di riferimenti alla necessità di adottare codici etici o principi di trasparenza.

Un *terzo* è la richiesta di istituire dei registri delle attività di lobbying. Questi possono essere obbligatori o volontari, pubblici e non, e nel caso debbano avere pubblicità se questa debba essere assicurata via web o attraverso altre forme.

Un *quarto* attributo è quello della differenziazione dei soggetti che hanno l'obbligo di tenere tali registri. A questo riguardo le varie leggi individuano diversi livelli di obbligatorietà per lobbisti, imprese, ONG e Onlus.

Un *quinto* attributo ha lo scopo di definire quali dati devono essere obbligatoriamente tracciati all'interno dei registri. Questi possono essere, ad

esempio, la ragione sociale dell'impresa, il nominativo dei clienti, il nominativo del *decision maker* contattato, lo scopo del contatto, il calendario degli incontri e la rendicontazione economica delle attività di rappresentanza di interessi.

Un *sesto* attributo è dato dalla richiesta di identificazione dell'organo o soggetto responsabile della compilazione e custodia del registro.

Un *settimo* attributo individua la presenza, nella norma, di sanzioni per chi viola quanto da essa prescritto distinguendo fra sanzioni di tipo penale e/o amministrativo.

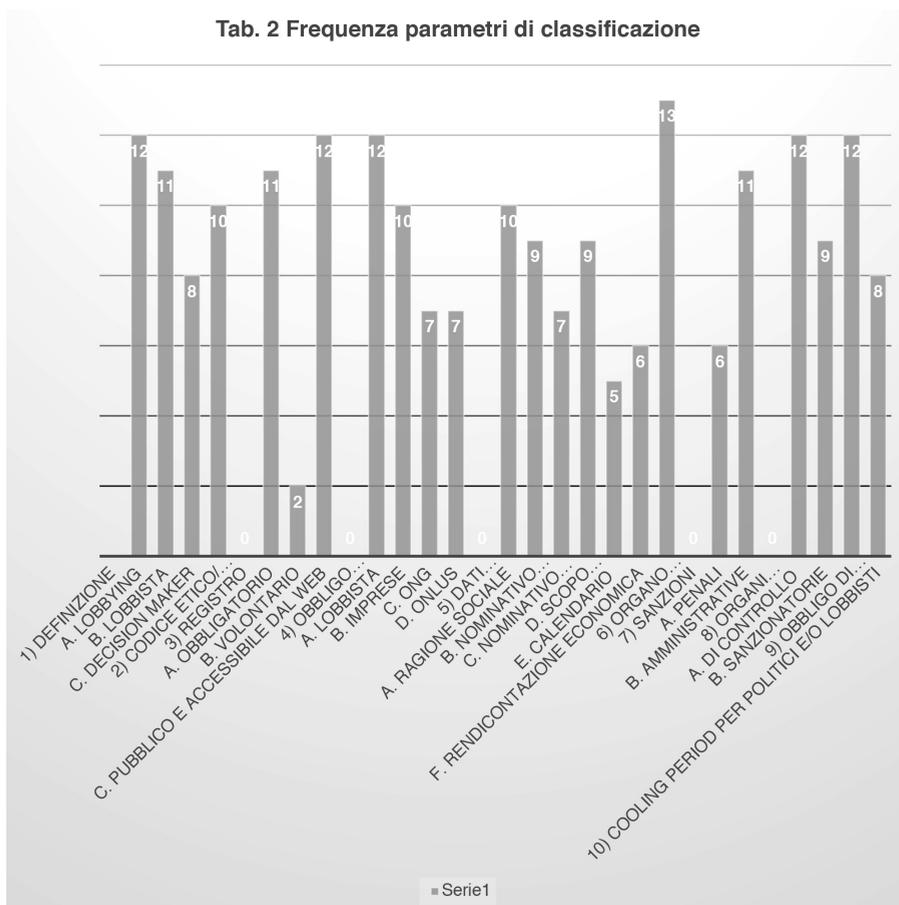
Un *ottavo* attributo consente di classificare le leggi analizzate a seconda dell'esistenza o meno di un organo preposto con specifiche competenze di controllo e/o sanzionatorie.

Un *nono* attributo chiarisce se la norma contiene indicazioni sulla modalità e tempistica di aggiornamento del registro.

Il *decimo* e ultimo attributo individua la presenza nella legge di specifici riferimenti a *cooling period* per politici e lobbisti, si tratta delle cosiddette norme anti *revolving door*.

Dalla tabella 1 possono essere ottenute le tabelle 2 e 3, attraverso una semplice estrapolazione delle frequenze relative degli attributi presentati.

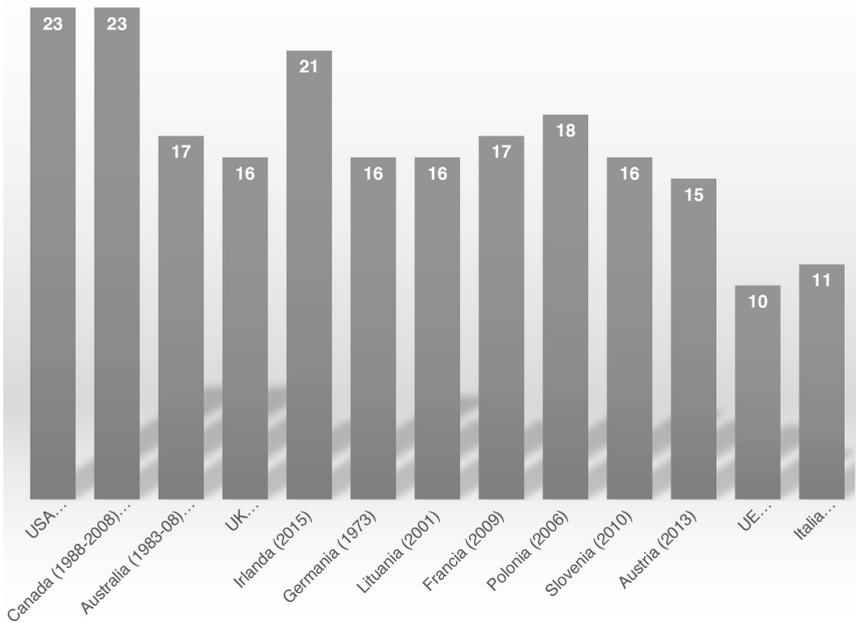
La tabella 2 riporta le frequenze dei rispettivi attributi per ciascuna norma paese analizzata mentre la tabella 3 riporta la frequenza con cui sono presenti, nelle rispettive normative, i diversi parametri di classificazione utilizzati. Poiché ogni attributo contiene una serie di specificazioni che lo diversificano le frequenze relative sono superiori a dieci in quanto alcune variabili contengono sotto classificazioni.



L'esercizio ovviamente non è in grado di cogliere in dettaglio le sottili differenze di carattere giuridico/qualitativo all'interno delle diverse leggi analizzate ma quantomeno fornisce una immagine intuitiva della struttura delle norme esistenti in materia di lobbying e regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi. L'esercizio, che ha una dimensione esclusi-

vamente quantitativa, consente di individuare con facilità quelle normative che, almeno sulla carta, hanno l'ambizione di essere più esaustive di altre.

Tab. 3 Numero parametri di classificazione per paese



Dall'analisi delle tabelle emerge che i paesi di *common law* sono quelli dotati di una legislazione più esaustiva (Tab. 3). Stati Uniti e Canada contengono 23 elementi distintivi. Segue la legislazione irlandese con 21. Quella australiana e quella inglese hanno rispettivamente valori pari a 17 e 16, più in linea con le migliori legislazioni di area *civil law*. Queste ultime oscillano all'interno della forchetta 15-18 dove il minimo è rappresentato dalla legislazione austriaca e il massimo da quella della polacca. L'Italia, o meglio il suo ultimo progetto di legge, contiene indicazioni su 11 dei vari attributi considerati. La disciplina europea ha un valore ancora più basso pari a 10 ma questo potrebbe anche dipendere dal fatto che la necessità di fissare dei paletti che possano essere adatti (ovvero adeguati e accettati) per realtà nazionali molto diversificate limita la possibilità di dettaglio e diversificazione. La proposta italiana ricalca abbastanza fedelmente, quanto ad attributi considerati, la normativa europea fatto salvo per l'obbligatorietà di

iscrizione al registro da parte di lobbisti e imprese. Inoltre, di conseguenza, nella proposta italiana sono assenti sanzioni per chi non rispetta le prescrizioni della norma.

Interessante è anche osservare quali degli attributi individuati per la classificazione delle diverse leggi o proposte di legge è rappresentato maggiormente (Tab. 2). L'attributo che vede la frequenza più alta è quello che identifica la presenza di un registro (che può essere obbligatorio, in 11 legislazioni, o volontario, in 2) e di un organo responsabile del registro, con valore pari a 13, ma altri attributi assumono valori subito inferiori con una distribuzione abbastanza omogenea che sta attorno ai valori 9-12. I valori numerici devono ovviamente essere interpretati da un punto di vista qualitativo visto che, ad esempio, i numeri dell'esempio precedentemente riportato evidenziano la frequenza più alta (13) per l'attributo che individua l'esistenza di un organo responsabile di un registro che però può essere volontario (11 obbligatori contro 2 volontari). Ne consegue che le legislazioni, almeno formalmente, più severe appaiono essere quelle con l'obbligo di un registro con contemporanea presenza di un organo responsabile e queste sono 11 (6 nei paesi di *civil law* e 5 in quelli di *common law*).

L'efficacia del registro si combina con la presenza di sanzioni che servono a contenere comportamenti devianti. Queste come si è detto possono essere penali o amministrative. I paesi di *common law* le contengono entrambe ad eccezione del Regno Unito che prevede solamente sanzioni di carattere amministrativo. Più morbidi sembrano essere i paesi di *civil law* che ad eccezione della Germania e dell'Austria hanno solamente sanzioni di carattere amministrativo. Lituania e Italia addirittura non prevedono sanzioni. Come ci insegna l'analisi economica del diritto la presenza di una norma e la sua effettività sono due concetti ben distanti fra loro ma come già osservato questo esercizio intende approfondire solamente l'eshaustività formale dei provvedimenti legislativi in materia di rappresentanza di interessi.

Riguardo alla presenza di riferimenti a periodi di *cooling* per politici e lobbisti sono 8 le legislazioni che contengono riferimenti specifici. Tutte quelle di area *common law* più quelle di Germania, Lituania e Slovenia.

Un argomento che merita un approfondimento è la relazione che esiste fra norme formali e norme sociali in materia di lobbying. Infatti è curioso notare come i paesi che secondo Transparency International hanno un basso indice di corruzione percepita, quali i paesi scandinavi, siano quelli che non si sono dotati di una normativa specifica sulla rappresentanza di

interessi¹³⁴. Mentre un paese di common law, come gli Stati Uniti, con normative più esaustive lamenti, almeno in letteratura, una forte incidenza di comportamenti sia corruttivi sia volti a aggirare la normativa in oggetto¹³⁵. La questione può essere spigata in due modi: il primo è che norme specifiche non sono in grado di impattare sul fenomeno del lobbying almeno per quello che riguarda la sua correlazione con comportamenti corruttivi. Nel qual caso avrebbe poco senso continuare ad esplorare le normative esistenti (dunque di tipo formale) nel tentativo di individuare quali regole possono essere più efficaci nel regolamentare il fenomeno della rappresentanza di interessi con lo scopo di contenerne gli aspetti devianti. La seconda spiegazione è da ricercarsi nel *trade-off* esistente fra norme sociali e norme formali. Ovvero quando le prime sono molto forti il bisogno di ricorrere alle seconde si riduce, il contrario accade quando le prime risultano essere meno radicate. Seguendo questa seconda interpretazione le differenze fra caso scandinavo e caso americano parrebbero perfettamente giustificate. Dove il rifiuto sociale verso fenomeni corruttivi è più forte il bisogno di regolamentare in maniera stringente i meccanismi di rappresentanza di interessi appare superfluo. Il contrario accade in un sistema come quello americano caratterizzato da un sistema economico più aperto al mercato e da meccanismi di rispetto delle regole sociali meno radicati e più orientato al *business*.

In questo lavoro sono studiate le normative in materia di lobbying di 13 paesi, 5 di area *common law* e 6 di area *civil law* (fra cui l'Italia con l'analisi del suo più recente progetto di legge), più la normativa comunitaria. Scopo del lavoro è stato quello di fornire un quadro sull'esaustività formale dei sistemi normativi presi in esame e che sono stati classificati utilizzando 10 attributi differenti. Il risultato dell'analisi è stato riportato in alcune tabelle di sintesi che forniscono un quadro d'insieme consentendo anche di verificare, con un rapido colpo d'occhio, sia quali siano i paesi dotati di normative più esaustive sia quali siano gli attributi utilizzati per la classificazione che risultano essere più rappresentati. L'esercizio non entra nel merito dell'efficacia giurisprudenziale delle leggi analizzate ma ha il solo intento di fornire un quadro descrittivo e il più possibile completo della realtà normativa in materia di rappresentanza di interessi.

¹³⁴ A. CHAMBERS, *The Lobbying of the EU2*, in *CIVITAS*. Working Paper, February, 2016 (www.civitas.org.uk).

¹³⁵ C. McCUTCHEON, *Regulating Lobbying*, in AA.VV., *Issues for Debate in America Public Policy*, SAGE Foundation, 2016.

Sebbene, come si è accennato, non si può affermare che la semplice presenza di una normativa sul lobbying sia elemento sufficiente per dire che in un paese si svolge un'azione efficace per il contenimento dei fenomeni devianti legati alla rappresentanza di interessi tali informazioni possono rappresentare un utile punto di partenza per effettuare analisi più specifiche e di tipo più qualitativo a livello sia di paese sia di area¹³⁶.

¹³⁶ Riferimenti bibliografici:

- AA.VV., *Lobbying in France*, TI Publication, 2014.
- AA.VV., *A Guide to Effective Lobbying in Europe*, Burson Marsteller, Brussels, 2013.
- D. AUSTEN-SMITH, *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes*, in *American Journal of Political Science*, 37, 1993.
- *Baltic News Service*, 27 Marzo 2007 (www.baltictimes.com/news/articles/17586).
- M. BAREIS, *An occupational profile of lobbyists in Austria. Importance, requirements, professionalisation*, in Österreichische Public Affairs Vereinigung. *Wissenschaftliche Reihe* 04, August 2013.
- A. BARTHA, *Lifting the Lid on Lobbying: Strategic Partnership Agreements in an Uncertain Business Environment*, TI Publication, 2014.
- M. BENNEDSEN, S. FELDMANN, *Lobbying Legislature*, in *Journal of Political Economy*, 110.4, 2002.
- T. BESLEY, S. COATE, *Lobbying and Welfare in a Representative Democracy*, in *Review of Economic Studies*, 68, 2001.
- G. BOJADZIEV, M. BOJADZIEV, *Fuzzy sets, fuzzy logic, applications*, World Scientific, Singapore 1995.
- J. BUCHANAN, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, George Mason University, Virginia 2003.
- R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying, a global comparison*, Manchester Univ. Press, 2010.
- A. CHAMBERS, *The Lobbying of the EU2*, in CIVITAS. Working Paper, February, 2016 (www.civitas.org.uk).
- *Corruption in Poland: an overview of priority areas and proposals to counteract the phenomenon*, World Bank Report, 1999.
- L. CUOCOLO, G. SGUEO, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in *Quaderni Bocconi*, Paper n. 13, Gennaio 2014.
- E. DEKEL, O.J. MATTHEW, A. WOLINSKY, *Vote Buying: Legislatures and Lobbying*, in *Quarterly Journal of Political Science*, 4, 2009.
- D. DEL MONTE ET AL., *Lobbying in Italy*, TI Publication, 2014.
- R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Collana di Diritto, Franco Angeli, 2013.
- R. DYCK, *Canadian Politics, Critical Approaches*, Thomson Nelson, (4th edition), Toronto 2004.
- G. GIORNO, *Staying on the Right Side of the Law*, 3d Annual Government Relations Summit, Ottawa, Ontario, 2006.
- J. GREENWOOD, J. DREGER, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, in IGA 2.2, 2013.

- G. GROSSMAN, E. HELPMAN, *Special Interest Politics*, MIT Press, Cambridge 2001.
- D. GUÈGEN, *European lobbying*, Europolitics, Brussels 2007.
- S. HABIČ, C. RIBIČIČ, A. IGLIČAR, B. KEČANOVIČ, *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia*, TI Publication, 2014.
- R. HALL, A. DEADORFF, *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, 100, 2006.
- J.M. HANSEN, *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, University of Chicago Press, 1991.
- N. HAUGHEY (ed.), *Influence and integrity, lobbying and its regulation in Ireland*, TI Publication, 2014.
- C. HUMBORG, *Transparente Interessenvertretung*, in *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, Book 1, March 2009.
- R. KLEINFELD, *Die historische Entwicklung der Interessenverbände in Deutschland*, in T. VON WINTER, U. WILLEMS (ed.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007.
- A.S. KRISHNAKUMAR, *Towards an Interest-Group-Based Approach to Lobbying Regulation*, in *Bepress Legal Series, Working Paper* 1091, March 8, 2006.
- K. JASIECKI, *Lobbying in the USA, Western Europe and Poland. Similarities and differences*, in *European Studies*, 4, 2002.
- Z. LEKO, *How much disclosure is enough? Lobbying registration system in Hungary*. Comunicazione personale, Meeting OCSE, Parigi 28 maggio 2007.
- C. LLOYD, *Political Lobbying: Dynamite or Gentle Persuasion?*, in P. CULLEN (ed.), *No is Not an Answer: Lobbying for Success*, Allen & Unwin, Sydney, 1991.
- S. LOHMANN, *Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying*, in *Public Choice*, 85, 1995.
- F. MARINELLI, *La riforma europea del "lobbying"*, 2017 (https://www.ilpost.it/?blog_post=riforma-europea-lobbying).
- C. MCCUTCHEON, *Regulating Lobbying*, in AA.Vv., *Issues for Debate in America Public Policy*, SAGE Foundation, 2016.
- T. MÖLLER, O. RUIN (eds.), *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm, 2010.
- R. MRAZAUSKAITE, *Understanding lobbying in Lithuania*, TI Publication, 2014.
- S. MULCAHI, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, TI Publication, 2015.
- M. NETTESHEIM, *Interest representatives' obligation to register in the Transparency Register: EU competences and commitments to fundamental rights*, in *European Parliament*, 2013.
- G. OSKAR (ed.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2nd updated & extended edition, Opladen 2002.
- *Principales mesures de la loi Sapin II: Lobbies, corruption, salaires...*, in *Le Parisien Eco*, 29 Settembre 2016.
- K. RONIT, V. SCHNEIDER, *The strange case of regulating lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, 51.4, 1998.
- M. REINBERG-LEIBEL, *LOBBYING IN AUSTRIA*, TI Publication, 2014.
- R. RITTER, D. FELDMANN (ed.), *Lobbying zwischen Eigeninteressen und Verantwortung*, Baden-Baden 2005.

-
- R. SERENELLA, *Nasce il registro delle lobby. Chi può iscriversi e come funziona* (<https://www.agi.it>).
 - M.C. SIRUGUE, *Rapport de Groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, Ufficio dell'Assemblea Nazionale, 27 febbraio 2013.
 - A.S. BINDERKRANTZ, P.M. CHRISTIANSEN, H.H. PEDERSEN, *Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media*, in *Governance*, 28, 2015.
 - J. SNYDER, *Long-Term Investing in Politicians; or, Give Early, Give Often*, in *Journal of Law and Economics*, 35, 1992.
 - R. SPETH, *Lobbying in Germany*, TI Publication, 2014.
 - G. STIGLER, *Theory of Regulation*, in *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1970.
 - C. SUNSTEIN, *Semplice*, Feltrinelli, Milano 2014.
 - A. TORNKVIST, *Swedish lobbyists have a culture of transparency*, in *The Local SE*, 30 Aprile 2013.
 - P. TOYNBEE, *Lobbying bill: shameless, shameful and shaming*, in *The Guardian*, 2013 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/02/lobbying-bill>, 2/09/2013).
 - P. UTTERSTRÖM, A. WASSÉN, *Revised Swedish Anti-Bribery Legislation*, Delphi Articles, 2012 (<http://www.worldservicesgroup.com/publications.asp?action=article&artid=4793>).
 - A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giuffrè, 2001.
 - J. WARHURST, *Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia*, in *Parliamentary Affairs*, 51.4, 1998.
 - H. YOUNG YOU, *Three Essays on Lobbying*. PhD Dissertation, Department of Political Economy and Government, Harvard University, 2014.

DÉSIRÉE TEOBALDELLI *, DAVIDE TICCHI ** *Economia informale: cause e conseguenze sull'economia ufficiale*

ABSTRACT

- ✓ Il presente lavoro propone una sintesi del dibattito sull'economia informale, analizzandone le criticità, i principali fattori di sviluppo, gli effetti sul settore ufficiale dell'economia e le implicazioni sullo sviluppo economico. In particolare, offre spunti di riflessione su quelle che sono le cause e le conseguenze della crescita del settore informale, al fine di trarre qualche utile indicazione di policy.
- ✓ This paper gives an outline of the state of the art on the informal sector, by analyzing the peculiarities of the phenomenon, its main causes, its consequences on the official GDP and on economic development. We offer some insights on the causes and consequences of the growth of the informal sector with the aim of providing some policy implications.

* Ricercatrice TD tipo B di Scienza delle Finanze (SECS-P/03) presso il Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università degli Studi di Urbino (con abilitazione in Seconda e Prima Fascia per il settore concorsuale 13/A3 – Scienza delle Finanze).

** Professore ordinario di Economia Politica (SECS-P/01) presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali dell'Università Politecnica delle Marche.

DÉSIRÉE TEOBALDELLI, DAVIDE TICCHI

*ECONOMIA INFORMALE: CAUSE E CONSEGUENZE
SULL'ECONOMIA UFFICIALE*

SOMMARIO: 1. Economia informale: la portata del fenomeno. – 2. Una possibile definizione di economia informale. 3. I metodi di stima dell'economia informale. – 4. I fattori di sviluppo dell'economia informale. – 5. Gli effetti dell'economia informale sull'economia ufficiale e le implicazioni per lo sviluppo economico.

1. Economia informale: la portata del fenomeno

L'economia informale è un fenomeno pervasivo che interessa tutti i paesi, indipendentemente dal grado di sviluppo economico e dalle caratteristiche strutturali. Stime recenti mirate a ricostruirne la dimensione a livello mondiale indicano che il settore informale rappresenta circa un terzo del PIL, ma tale stima cresce ben oltre il 50 per cento se si considerano solo le economie emergenti e i paesi in via di sviluppo¹.

Data la portata di tale fenomeno, lo studio delle sue dimensioni, delle possibili cause, dei soggetti coinvolti, nonché delle sue conseguenze ha suscitato negli ultimi anni un interesse crescente nell'ambito della teoria economica. Infatti, un settore informale di crescenti dimensioni comporta la distorsione degli indicatori ufficiali su cui si basa l'azione del governo nell'implementazione delle politiche economiche. Inoltre, la presenza

¹ L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World: What did We Learn Over the Last 20 Years?*, in *IMF Working Paper WP/18/17*, 2018. Disponibile online al sito SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3124402>. Gli autori stimano la dimensione dell'economia sommersa di 158 paesi a livello mondiale per il periodo 1991-2015. Essi riportano una dimensione mondiale media del settore informale pari al 31.9% del PIL. Mentre Bolivia e Zimbabwe sono i paesi interessati dal fenomeno in misura maggiore, con una dimensione dell'economia sommersa pari rispettivamente al 62.3 e 60.6 per cento del PIL, Austria e Svizzera sono i due paesi interessati dal fenomeno in misura inferiore, ovvero presentano un settore informale pari all'8.9 e 7.2 per cento rispetto al PIL. Sulla base del metodo utilizzato nel lavoro sopra citato, la stima dell'economia sommersa in Italia è pari al 25% del PIL.

dell'economia sommersa esercita un impatto sul settore ufficiale dell'economia, specialmente in relazione all'allocazione efficiente delle risorse, alla concorrenza, alla redistribuzione del reddito, alla produttività, alla crescita, nonché rispetto alla credibilità istituzionale. Da questo punto di vista, la conoscenza delle dimensioni del settore informale rappresenta un elemento essenziale per la valutazione degli effetti delle politiche fiscali.

Dall'altro lato, considerando che circa i due terzi del reddito prodotto nell'ambito dell'economia sommersa viene immediatamente speso nel settore ufficiale, alcuni ritengono che il settore informale possa agire da stimolo per l'economia ufficiale². Inoltre, data la sua natura flessibile, soprattutto per quanto riguarda il lavoro, esso può rappresentare una sorta di ammortizzatore sociale utile a fronteggiare periodi di crisi e recessione dell'economia ufficiale, sia per quanto riguarda i paesi estremamente poveri, sia per quanto riguarda le economie sviluppate, laddove i normali strumenti a disposizione dei governi per arginare le crisi non possono essere posti in atto per motivi di restrizioni nell'utilizzo delle manovre fiscali³. Tali considerazioni rendono ancora più interessante investigare la relazione tra settore ufficiale e settore informale dell'economia, per capire più a fondo la natura duale di tale relazione, ovvero per comprendere se economia sommersa ed economia ufficiale si pongono come complementari o sostituti nella produzione della ricchezza e nella promozione dello sviluppo economico⁴.

Affrontare lo studio di tale tematica, tuttavia, è un compito non semplice, sia per la difficoltà oggettiva di studiare un fenomeno che ha come caratteristica principale quella di essere nascosto, sia per la confusione terminologica che si riscontra in letteratura, dovuta al fatto che discipline diverse attribuiscono al concetto significati differenti e che le definizioni fornite variano in base al metodo di misura adottato. Pertanto, il primo passo è quello di stabilire una definizione univoca. Analizzeremo, quindi, i metodi di stima che consentono la determinazione quantitativa del fenomeno, per poi esaminare le cause principali di sviluppo del settore informale e le sue conseguenze sullo sviluppo economico.

² F. SCHNEIDER, D. ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38(1), p. 77-114.

³ M. CHAMBWERA, M.J. MACGREGOR, A. BAKER, *The Informal Economy. A primer for development professionals on the importance of the informal economy in developing countries*, International Institute for Environment and Development, London 2011.

⁴ R. LA PORTA, A. SHLEIFER, *Informality and development*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2014, 28(3), p. 109-126.

2. Una possibile definizione di economia informale

È a partire da un rapporto redatto dall'International Labor Office sul tema dell'occupazione in Kenya (ILO, 1972), che l'economia sommersa inizia ad acquisire un'importanza rilevante quale argomento di ricerca da parte degli economisti⁵. Inizialmente, il fenomeno è stato studiato e osservato nei paesi del Terzo Mondo, sotto il nome di *settore informale*, per indicare l'insieme delle attività condotte dagli individui in qualità di lavoratori autonomi, allo scopo di integrare il reddito percepito nell'economia ufficiale o come fonte principale di reddito⁶. Il rapporto ILO ne individua, come caratteristica principale, il mancato rispetto del sistema fiscale e di regolamentazione, attribuendogli comunque un'importante funzione: la capacità di fornire assistenza alle famiglie, creando opportunità di lavoro e di redistribuzione del reddito. Di conseguenza, tale problema ne esce direttamente collegato a quello della disuguaglianza del reddito e della disoccupazione. Successivamente, l'argomento ha suscitato un interesse crescente anche in relazione ai paesi sviluppati e, di recente, ne è stato approfondito lo studio anche per i paesi in via di sviluppo e per le economie in transizione.

L'economia informale viene spesso indicata con nomi diversi, come *economia sommersa, non ufficiale, nascosta, occulta, clandestina, illegale, irregolare, parallela, nera, ecc.* Tuttavia, benché non esista una definizione unica, la più rigorosa e chiara risulta essere quella adottata dai sistemi di Contabilità Nazionale, basata sul sistema internazionale dei conti nazionali (SNA93) e sul sistema europeo dei conti (SEC95), che fa riferimento al concetto di *Economia Non Osservata* (ENO). Fanno parte dell'ENO tre categorie: l'economia illegale, l'economia sommersa e il settore informale⁷.

L'*economia illegale* comprende la produzione di beni e servizi la cui vendita o distribuzione sono proibiti dalla legge o che, legali in sé, sono realizzati da persone non autorizzate. Affinché tali attività possano essere ritenute produttive e computate all'interno dell'ENO deve esserci mutuo consenso al momento della transazione.

L'*economia sommersa* riguarda la produzione legale di beni e servizi di

⁵ International Labor Office. *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productivity in Kenya*, Geneva: ILO, 1972.

⁶ K. HART, *Small Scale Entrepreneurs in Ghana and Development Planning*, in *Journal of Development Planning*, 1970, 6(4), p. 104-120.

⁷ ISTAT, *La Misura dell'Economia Sommersa Secondo le Statistiche Ufficiali*, in *Conti Nazionali – Statistiche in Breve*, 2005.

cui la pubblica amministrazione non è a conoscenza perché volutamente occultata, per ragioni di carattere fiscale (evasione fiscale), contributivo (oneri e contributi sociali), amministrativo o legate al rispetto di norme di regolamentazione.

Il *settore informale*, infine, fa riferimento a unità produttive caratterizzate da un basso livello di organizzazione, scarsa o nessuna divisione tra capitale e lavoro, relazioni lavorative basate su rapporti occasionali o personali.

Da questa classificazione emerge che *economia non osservata*, *informale*, *sommersa* e *illegale* sono concetti differenti che presuppongono metodologie di rilevazione diverse. La definizione di ENO, benché abbia contribuito alla specificazione del fenomeno, anche per rendere possibile un confronto a livello internazionale, risulta tuttavia inadeguata all'applicazione della maggior parte dei metodi di stima sviluppati. Questi si basano, in genere, su variabili macroeconomiche che rappresentano delle *proxy* rispetto allo sviluppo delle attività economiche sommerse. Il loro grado di precisione, come fa notare Dell'Anno (2005), non è idoneo a stimare tutte le singole componenti dell'ENO⁸. Per questo motivo, continuano a coesistere svariate definizioni, diverse da quella indicata dai sistemi di contabilità nazionale, e la discussione scientifica sull'argomento è ancora aperta.

Schneider (2005), ad esempio, sceglie di utilizzare i termini *economia sommersa*, *settore informale* e *non ufficiale* come sinonimi riferiti allo stesso fenomeno⁹. Secondo il suo approccio, l'economia sommersa include tutte le attività economiche produttive legali basate su transazioni di mercato, che vengono nascoste alle autorità pubbliche per evitare il pagamento delle imposte e/o dei contributi sociali, per evitare di osservare la regolamentazione del mercato del lavoro (salario minimo, limite di ore lavorate, standard di sicurezza per gli infortuni sul lavoro, etc.) e per eludere determinate procedure di carattere amministrativo. Tale definizione esclude le attività svolte dalle famiglie a carattere privato e personale (con scopo di auto-consumo), le attività economiche criminali e l'evasione fiscale (Frey e Schneider 2000, p. 2)¹⁰. In questo lavoro si sceglie di seguire tale approccio definitorio.

⁸ R. DELL'ANNO, *Metodi di Stima dell'Economia Sommersa: una Rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 2005, 1, p. 101-139.

⁹ F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World. What do We Really Know?*, in *European Journal of Political Economy*, 2005, 21(3), p. 598-642.

¹⁰ B.S. FREY, F. SCHNEIDER, *Informal and Underground Economy*, in O. ASHENFELTER (Eds.), *Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, Amsterdam: Elsevier Science Publishing Company, 2000.

3. I metodi di stima dell'economia informale

I contributi sulla determinazione quantitativa del settore informale in letteratura sono numerosi e piuttosto eterogenei quanto a tecniche utilizzate, paesi analizzati e periodi di tempo considerati, tanto che i risultati ottenuti raramente possono essere sottoposti ad un confronto coerente. Volendo seguire una classificazione schematica, i metodi di stima dell'economia sommersa possono essere raggruppati in tre categorie principali: metodi diretti, metodi indiretti ed approccio di modello (MIMIC).

I *metodi diretti* si basano su interviste sottoposte ad individui o ad imprese, o su osservazioni dirette di un campione della popolazione. Entrambi i casi prevedono una collaborazione di natura volontaria da parte dei soggetti coinvolti. Tali metodi possono essere suddivisi, a loro volta, in tre sottocategorie: il metodo giudiziario, il metodo dei sondaggi e il metodo sperimentale.

Il *metodo giudiziario* riguarda lo studio dell'evasione fiscale attraverso il controllo delle dichiarazioni fiscali da parte delle autorità competenti volte a rilevare la discrepanza tra il reddito dichiarato a fini fiscali e quello misurato attraverso controlli selettivi.

Il *metodo dei sondaggi* si basa, invece, su interviste campionarie sottoposte ad individui selezionati in modo casuale o ragionato. Presuppone la formulazione di questionari e l'analisi dei dati ottenuti. È un metodo volto ad evidenziare il reddito non dichiarato e le caratteristiche dei soggetti evasori. Le critiche che sono state mosse a tale metodo riguardano principalmente la discrezionalità nella formulazione dei questionari; le modalità di selezione del campione, spesso non aderente alle caratteristiche della popolazione degli evasori; la volontà di collaborazione dei soggetti coinvolti che, seppure protetti dall'anonimato, potrebbero essere riluttanti a dichiarare comportamenti considerati illeciti.

I *metodi sperimentali*, infine, riguardano la simulazione in laboratorio dei comportamenti di carattere evasivo di un campione rappresentativo, con l'obiettivo di individuare i fattori che determinano l'evasione e i nessi causali che sussistono tra le caratteristiche di natura socioeconomica e culturale dei soggetti e il loro comportamento riguardo il fisco. Si basano sull'utilizzo di tecniche tipiche dell'economia comportamentale.

In generale, i metodi diretti non riescono a fornire stime dettagliate di tutte le attività che l'economia sommersa include, sottostimandone, di conseguenza, le dimensioni. Inoltre, non consentono di monitorare la crescita e lo sviluppo dell'economia sommersa nel tempo.

I *metodi indiretti* ricostruiscono le dimensioni dell'economia sommersa sulla base di informazioni che le attività informali producono rispetto ad altre statistiche ufficiali, come il PIL, la forza lavoro, la moneta o il consumo di energia elettrica.

Ad esempio, il metodo della discrepanza mette in relazione le discrepanze presenti nelle statistiche ufficiali e la presenza dell'economia sommersa. A tal fine, utilizza due diversi indicatori. Il primo rileva la differenza che sussiste tra il reddito e la spesa delle famiglie, come registrati nella contabilità nazionale (si veda Thomas, 1992, per una dettagliata analisi critica dell'argomento) imputando le discrepanze rilevate nella stima del PIL, non tanto ad errori di misurazione, quanto piuttosto alla presenza di economia sommersa¹¹. Tale metodo potrebbe fornire una buona stima delle dimensioni dell'economia sommersa se tutte le componenti dal lato della spesa fossero misurate senza errori. Tuttavia, tale indicatore riflette la presenza di errori di misurazione nei sistemi di contabilità nazionale. Il secondo indicatore si basa sulla differenza che sussiste tra forza di lavoro risultante dalle statistiche ufficiali e le stime derivanti da altre fonti, che indicano la forza di lavoro effettiva. Il punto debole di tale metodo è che una tale differenza può dipendere da altre cause, oltre che dalla partecipazione nell'economia sommersa¹². Infatti, lavoro nero e lavoro regolare possono coesistere, essendo possibile lavorare contemporaneamente nell'economia ufficiale e nel settore informale.

Tra i metodi indiretti maggiormente utilizzati per la determinazione del sommerso assumono particolare rilevanza le tecniche di stima di carattere monetario e le tecniche di stima relative al consumo di energia elettrica.

Le tecniche di stima di carattere monetario si basano sulla considerazione che le variazioni relative ad alcune variabili monetarie possono indicare in maniera indiretta le variazioni del volume delle transazioni che avvengono nell'ambito dell'economia sommersa. Ad esempio, l'Approccio della Domanda di Moneta, uno dei metodi più utilizzati, assume che tutte le transazioni che avvengono nell'ambito dell'economia sommersa siano effettuate in contanti¹³. Pertanto, un incremento nelle dimensioni dell'economia som-

¹¹ J. THOMAS, *Informal Economic Activity*, in *LSE Handbooks in Economics*, London: Harvester Wheatsheaf, 1992; ID., *Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again?*, in *The Economic Journal*, 1999, 109(456), p. 381-389.

¹² B. CONTINI, *Labor Market Segmentation and the Development of the Parallel Economy-the Italian Experience*, in *Oxford Economic Papers*, 1981, 33(4), p. 401-412.

¹³ P. CAGAN, *The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply*, in *Journal of Political Economy*, 1958, 66(3), p. 302-328.

mersa provoca un aumento della domanda di moneta. Al fine di isolare l'eccesso di domanda di moneta risultante, si sottopone a stima econometrica un'equazione per la domanda di moneta, controllando per tutti i possibili fattori che potrebbero causare lo stesso effetto, come un incremento di reddito, cambiamenti delle abitudini di spesa, del tasso di interesse e così via. Inoltre, altre variabili di controllo, considerate come le principali cause dello sviluppo dell'economia sommersa, sono incluse nell'equazione stimata, come il carico fiscale diretto e indiretto, la complessità del sistema fiscale, la regolamentazione pubblica¹⁴. L'eccessivo incremento nella domanda di moneta non imputabile a fattori convenzionali è attribuito a tutti quei fattori che sostengono la partecipazione nel sommerso. Anche tale approccio non è tuttavia esente da critiche. Ricerche empiriche suggeriscono infatti che il 30% delle transazioni che si hanno nell'ambito dell'economia sommersa, non avviene in contanti, ma in beni o attraverso le banche. Inoltre, non tutti i fattori che possono influenzare lo sviluppo dell'economia sommersa vengono presi in considerazione, in quanto i dati empirici ad essi relativi non sono sempre disponibili¹⁵.

Un ulteriore metodo indiretto di stima dell'economia sommersa si basa sul consumo di elettricità, ritenuto come il migliore indicatore dell'attività economica complessiva tra tutti i fattori fisici della produzione¹⁶. Tale metodo consiste nel calcolare l'ammontare di elettricità che viene normalmente utilizzata per produrre il reddito ufficiale nazionale. La differenza tra il tasso di crescita del reddito nazionale ufficiale e l'incremento nel consumo di energia elettrica consente di ottenere una stima del tasso di crescita dell'economia sommersa. Questo approccio ha il vantaggio di basarsi sull'uso di dati facilmente reperibili e attendibili, anche per quanto riguarda le economie in via di sviluppo e i paesi in transizione. Tuttavia,

¹⁴ V. TANZI, *Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy*, in *The Economic Journal*, 1999, 109(456), p. 338-340.

¹⁵ D.E.A. GILES, *Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling*, in *Economic Journal*, 1999, 109(46), p. 370-380; J. THOMAS, *Quantifying the Black Economy cit.*

¹⁶ D. KAUFMANN, A. KALIBERDA, *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post Socialist Economies: A Framework of Analyses and Evidence*, in *World Bank Policy Research Working Paper 1691*, 1996; C. ELGIN, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies in OECD Countries: DGE vs. MIMIC Approaches*, in *Bogazici Journal, Review of Social, Economic and Administrative Studies*, 2016, 30(1), p. 51-75; M. BASBAY, C. ELGIN, O. TORUL, *Energy Consumption and the Size of the Informal Economy*, in *Economics – The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Kiel Institute for the World Economy (IfW), 2016, 10, p. 1-28.

non tutte le attività economiche svolte nell'ambito dell'economia informale richiedono l'uso di elettricità. Anzi, la maggior parte delle attività informali si caratterizza proprio per essere di tipo *labor intensive*. Inoltre, il rapporto tra produzione ed elettricità utilizzata può variare nel tempo e tra paesi, sia grazie al progresso tecnologico che alle possibilità di sostituzione dei fattori della produzione.

Un metodo di stima dell'economia sommersa utilizzato di frequente nella letteratura è l'approccio di modello, o *MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) approach*. Tale approccio si basa sulla teoria statistica delle variabili latenti, generalmente utilizzata nella ricerca sociale per lo studio di variabili non osservabili. Esso consiste nella specificazione di un modello che descrive determinate relazioni statistiche tra una variabile non osservabile e le variabili, direttamente osservabili, che rappresentano possibili cause ed indicatori della variabile latente. In questo caso, la misura dell'economia sommersa costituisce la variabile latente che viene stimata attraverso un sistema di equazioni strutturali in modo tale da predirne la dimensione e lo sviluppo futuro in relazione a fattori osservabili. Considerando l'economia sommersa come determinata linearmente da un insieme di cause esogene osservabili e soggetta ad un disturbo stocastico ed ipotizzando che essa determini linearmente un insieme di indicatori endogeni osservabili, il modello può essere risolto nella forma ridotta in funzione delle sole variabili osservabili.

Le possibili cause esogene osservabili dell'economia sommersa vengono in genere identificate nell'eccessivo carico fiscale, in una pesante regolamentazione da parte dello Stato e nella perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, mentre gli indicatori che possono riflettere una crescita delle dimensioni dell'economia sommersa sono, ad esempio, una riduzione dell'occupazione nell'economia ufficiale, lo spostamento delle risorse produttive dall'economia ufficiale a quella sommersa, o fattori di natura monetaria, come un incremento eccessivo nel volume delle transazioni.

Frey e Weck-Hanneman (1984) sono stati i primi a considerare le dimensioni dell'economia sommersa come una variabile non osservabile, introducendo in questo campo di ricerca il *MIMIC Model* di Zellner (1970) e di Jöreskog e Goldberger (1975)¹⁷. Successivamente, altri economisti hanno

¹⁷ A. ZELLNER, *Estimation of Regression Relationships Containing Unobservable Variables*, in *International Economic Review*, 1970, 11, p. 441-454; K.G. JÖRESKOG, A.S. GOLDBERGER, *Estimation of a Model with Multiple Indicators and Multiple Causes of a Single Latent*

seguito il loro esempio e nel tempo l'accuratezza statistica di tale metodo è aumentata in maniera significativa¹⁸. Le obiezioni che possono comunque essere sollevate a questo metodo di stima riguardano la sensibilità dei risultati rispetto a specificazioni alternative del modello, l'instabilità dei coefficienti stimati rispetto a cambiamenti nelle dimensioni del campione e la plausibilità delle cause e degli indicatori nello spiegare variazioni dell'economia sommersa¹⁹.

4. I fattori di sviluppo dell'economia informale

Nell'individuazione delle cause di sviluppo dell'economia sommersa, si possono distinguere due filoni di ricerca. Il primo considera la tassazione eccessiva e la regolamentazione dei mercati, soprattutto la rigidità del mercato del lavoro, come le principali determinanti del sommerso²⁰. L'altro ambito di ricerca sostiene, invece, che siano gli aspetti istituzionali a rivestire un ruolo determinante nella decisione di operare nel sommerso, ancora più importante dello stesso carico fiscale²¹. In particolare, alcuni ritengono che la scarsa qualità delle istituzioni pubbliche, che si riflette anche nell'applicazione discrezionale ed inefficace del sistema fiscale e della regolamentazione da parte del governo, possa esercitare un impatto importante sullo sviluppo del settore informale. L'inefficienza della pubblica amministrazione e, soprattutto, la corruzione della burocrazia e dell'apparato statale nel suo com-

Variable, in *Journal of American Statistical Association*, 1975, 70, p. 631-639; B.S. FREY, H. WECK-HANNEMAN, *The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable*, in *European Economic Review*, 1984, 26(1-2), p. 33-53.

¹⁸ R. DELL'ANNO, *Metodi di Stima dell'Economia Sommersa: una Rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 2005, 1, p. 101-139.

¹⁹ F. SCHNEIDER, D. ENSTE, *Shadow Economies* cit.

²⁰ F. SCHNEIDER, R. NECK, *The Development of the Shadow economy under Changing Tax Systems and Structures*, in *Finanzarchiv*, 1993, 50(3), p. 344-369; T. LEMIEUX, B. FORTIN, P. FRECHETTE, *The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground economy*, in *American Economic Review*, 1994, 84(1), p. 231-254; N.A. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*, in *Carnegie-Rochester Conference Series Public Policy*, 1996, 45, p. 129-162.

²¹ S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, in *American Economic Review*, 1998, 88(2), p. 387-392; E. FRIEDMAN, S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, in *Journal of Public Economics*, 2000, 76, p. 459-493; D. TEOBALDELLI, *Federalism and the Shadow Economy*, in *Public Choice*, 2011, 146, p. 269-289.

plesso sono tra gli elementi della qualità delle istituzioni pubbliche che hanno maggiormente attratto l'attenzione degli studiosi del settore informale.

Questo paragrafo è volto ad illustrare i contributi principali che la letteratura ha prodotto sull'argomento.

La tassazione e i contributi sociali sono considerate variabili importanti nella scelta degli individui tra lavoro e tempo libero e nell'allocazione dell'offerta di lavoro tra i settori della produzione. Tanto più grande è la differenza tra il costo del lavoro nel settore ufficiale dell'economia e ciò che il lavoratore percepisce al netto della tassazione, tanto maggiore risulta l'incentivo a offrire lavoro nell'ambito dell'economia sommersa²². Inoltre, un sistema fiscale più complesso può influire sullo sviluppo del settore informale, favorendo il ricorso alle svariate forme di esenzione fiscale e riduzioni. Pertanto, al di là del carico fiscale, è importante considerare anche l'assetto del sistema fiscale nel suo complesso.

Diversi lavori analizzano, inoltre, l'influenza che la regolamentazione pubblica esercita sullo sviluppo del settore informale. La regolamentazione in questo caso è intesa non solo come complesso di leggi, licenze, regole necessarie per avviare determinate attività produttive, ma anche come insieme di restrizioni imposte nel mercato del lavoro che comportano un costo del lavoro più elevato nel settore ufficiale. Essendo possibile traslare gran parte di tali costi sul lavoratore, questo fornisce un ulteriore incentivo alla partecipazione nel sommerso²³.

Analizzando, quindi, le misure di regolamentazione nel dettaglio, si scopre che anche le leggi previste allo scopo di ridurre la disoccupazione possono essere fattori determinanti per lo sviluppo del sommerso. Ad esempio, la riduzione dell'orario di lavoro imposta senza tener conto delle preferenze dei lavoratori, o il pensionamento precoce offrono agli individui delle

²² N.A. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector* cit.; F. SCHNEIDER, R. NECK, *The Development* cit.; F. SCHNEIDER, *Measuring the Size and Development of the Shadow Economy: Can the Causes Be Found and the Obstacles Be Overcome?*, in H. BRANDSTAETTER, W. GÜTH, (Eds.), *Essays on Economic Psychology*, Berlin: Springer, 1994, p. 193-212; F. SCHNEIDER, *Can the Shadow Economy Be Reduced through Mayor Tax Reforms? An Empirical Investigation for Austria*, in *Supplement to Public Finance/Finance Publique*, 1994, 49, p. 137-152.

²³ E. FRIEDMAN, S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Dodging the Grabbing Hand* cit., effettuano una ricerca empirica relativa a 69 paesi, distinti in relazione al loro grado di sviluppo, e stimano una correlazione positiva tra regolamentazione ed economia sommersa. Nella loro ricerca empirica, tutte le diverse misure di regolamentazione adottate risultano correlate con segno positivo all'incremento dell'economia sommersa. I risultati sono sempre statisticamente significativi.

opportunità per lavorare nell'ambito del settore informale. Chiaramente la filosofia retrostante tali politiche di intervento è quella della redistribuzione della quantità, scarsa, di lavoro esistente. Questa impostazione disconosce però un fattore altrettanto importante: se tali politiche sono attuate contro la volontà generale dei lavoratori, è più facile che essi scelgano di lavorare nel sommerso²⁴.

Sulla base di tali premesse, è naturale ritenere il settore informale come una sfida al *welfare state*. Il settore pubblico infatti si trova di fronte al problema di dover provvedere al riassetto del sistema fiscale e previdenziale per evitare che le inefficienze di natura fiscale e attinenti alla regolamentazione possano provocare un aumento dell'economia sommersa. L'esistenza di un settore informale di importanti dimensioni, a sua volta, comportando la necessità di imporre imposte più elevate, può ostacolare l'azione del governo, favorendo l'innescarsi di un circolo vizioso, con ulteriori incentivi a cercare riparo nell'economia sommersa.

A partire dagli anni Novanta numerosi sono stati i contributi sul tema dell'economia sommersa provenienti dal campo di ricerca dell'economia istituzionale. In particolare, tali studi pongono l'accento sul fatto che le istituzioni non siano neutrali rispetto al processo di sviluppo economico e della società nel suo complesso. Al riguardo possiamo suddividere le istituzioni in due tipologie: le istituzioni di carattere formale, vale a dire le regole economiche e politiche, e le istituzioni di carattere informale, come le norme sociali e le tradizioni. Alcuni ritengono che la scelta di agire nel sommerso abbia a che fare con lo scollamento tra le istituzioni formali e quelle informali²⁵. Quando le norme e le istituzioni vigenti perdono consenso nella società, può risultare più conveniente scegliere il sommerso come via di uscita, piuttosto che manifestare il proprio dissenso nell'ambito del settore ufficiale.

Come anticipato, la presenza del settore informale può quindi essere considerata la conseguenza di un assetto istituzionale inadeguato, un risultato del fallimento delle istituzioni pubbliche nel proteggere e promuovere un'economia di mercato efficiente. Gli aspetti istituzionali che sembrano

²⁴ J. HUNT, *Has Work-Sharing Worked in Germany?*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1999, 89(1), p. 117-148.

²⁵ E.L. FEIGE, *Underground Activity and Institutional Change: Productive, Protective and Predatory Behavior in Transition Economies*, in J.M. NELSON *et al.* (Eds.), *Transforming post-communist Political Economies*, National Academy Press, Washington, D.C., 1997, p. 21-35.

giocare un ruolo determinante nella decisione di operare nel sommerso, ancora più importanti dello stesso carico fiscale sono l'efficienza della pubblica amministrazione, la corruzione e, più in generale, tutti quegli aspetti che inficiano l'azione del governo nell'attuare adeguate politiche fiscali.

Johnson *et al.* (1998) e Friedman *et al.* (2000)²⁶, nell'analizzare la relazione tra economia sommersa e tassazione, trovano evidenza empirica a favore di una correlazione negativa tra le due: ad elevate aliquote fiscali sono associate dimensioni del sommerso più contenute. Gli autori sostengono che non sia l'intensità del carico fiscale di per sé, né una regolamentazione eccessiva ad incrementare le dimensioni dell'economia sommersa, quanto piuttosto l'applicazione inefficace e discrezionale delle leggi da parte del governo. L'azione del governo dovrebbe quindi dimostrarsi più incisiva soprattutto nella capacità di far rispettare le leggi e le regolamentazioni previste, anziché limitarsi ad aumentarne il numero.

Determinati governi, tuttavia, scelgono di inasprire il carico di regolamentazione e di leggi nella lotta all'economia sommersa con lo scopo di rafforzare il potere della burocrazia e di sostenere l'impiego nel settore pubblico. Inoltre, i politici potrebbero non avere un sincero interesse nel ridurre in modo sostanziale il settore informale, dal momento che molti elettori traggono vantaggio dall'esistenza del sommerso. Dichiarare di voler lottare per il rispetto della legge può risultare più utile, al fine di essere rieletti, di quanto non lo sia una riforma effettiva e profonda del sistema fiscale e di previdenza sociale.

L'inefficienza della pubblica amministrazione risulta inoltre collegata con la corruzione del settore pubblico. Gli studi che analizzano la relazione tra corruzione ed economia sommersa sono molteplici, anche se i risultati ottenuti non appaiono determinati in modo univoco.

A livello teorico, alcuni lavori stabiliscono una relazione sostitutiva tra economia sommersa e corruzione, nel senso che la possibilità per gli agenti economici di operare nel settore informale sembra limitare la corruzione dei funzionari pubblici²⁷. Altri lavori evidenziano, invece, l'esistenza di una relazione complementare tra corruzione e settore informale. La corruzione

²⁶ S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Regulatory Discretion* cit.; E. FRIEDMAN, S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Dodging the Grabbing Hand* cit.

²⁷ J.P. CHOI, M. THUM, *Corruption and the Shadow Economy*, in *International Economic Review*, 2005, 46(3), p. 817-836; A. DREHER, C. KOTSOGIANNIS, S. MCCORRISTON, *How do Institutions Affect Corruption and the Shadow Economy?*, in *International Tax and Public Finance*, 2009, 16(6), p. 773-796.

influenza positivamente le dimensioni dell'economia sommersa, dal momento che la presenza di pubblici funzionari corrotti agisce come una particolare forma di tassazione o regolamentazione per gli agenti economici. Gli agenti economici sono più incentivati ad optare per il settore informale, laddove si trovino ad operare in un contesto pubblico caratterizzato da elevata corruzione²⁸. Schneider e Dreher (2005) dimostrano a livello empirico che l'economia sommersa stimola la corruzione nei paesi con un basso livello di reddito, mentre la riduce nei paesi più sviluppati²⁹.

Ancora sulla relazione tra corruzione e settore informale, Dell'Anno e Teobaldelli (2015) dimostrano, a livello teorico ed empirico, che i paesi caratterizzati da più elevati livelli di corruzione sono anche quelli che hanno un settore informale più esteso. Tale relazione, tuttavia, risulta mitigata dalla presenza di una struttura politica decentralizzata³⁰. La decentralizzazione, infatti, innescando un meccanismo di competizione tra le varie giurisdizioni e avvicinando il governo agli elettori, sembra migliorare la qualità dell'intervento pubblico nell'economia, riducendo così in maniera diretta l'incentivo degli agenti economici ad operare nel settore informale e, allo stesso tempo, limitando le possibilità di corruzione degli agenti pubblici. Inoltre, la decentralizzazione sembra esplicitare anche un effetto indiretto su queste due variabili: nei sistemi decentralizzati gli individui, per evitare la corruzione, possono, infatti, spostarsi da una giurisdizione all'altra, piuttosto che scegliere di agire nel sommerso. Questo potrebbe limitare l'effetto della corruzione sull'economia sommersa.

L'effetto del federalismo e della decentralizzazione fiscale sull'economia sommersa viene affrontato da Teobaldelli (2011)³¹. Seguendo l'approccio della teoria della *Public Choice*, questo lavoro teorizza una relazione negativa tra la presenza di una struttura politica federale/decentralizzata e la dimensione del settore informale, relazione confermata anche a livello em-

²⁸ S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, in *Policy Research Working Paper Series* 2169, The World Bank, 1999; A. BUHEN, F. SCHNEIDER, *Corruption and the Shadow Economy: Like Oil and Vinegar, like Water and Fire?* In *International Tax and Public Finance*, 2012, 19(1), p. 172-194.

²⁹ A. DREHER, F. SCHNEIDER, *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis*, in *Public Choice*, 2010, 144(1), p. 215-238.

³⁰ R. DELL'ANNO, D. TEOBALDELLI, *Keeping both Corruption and the Shadow Economy in Check: The Role of Decentralization*, in *International Tax and Public Finance*, 2015, 22, p. 1-40.

³¹ D. TEOBALDELLI, *Federalism* cit.

pirico. L'ipotesi è che il governo dello stato unitario, sfruttando il vantaggio che gli deriva dal fatto che gli individui non possono evitare la sua politica fiscale spostandosi da una regione all'altra, riesce a massimizzare la parte di spesa pubblica improduttiva che costituisce le sue rendite³². In tal modo genera, nell'implementazione della politica fiscale, una distorsione che agisce in due direzioni: la tassazione è superiore rispetto a quella socialmente efficiente, e, a causa dello spreco di una parte delle risorse economiche relative alle entrate pubbliche, fornisce un livello di bene pubblico produttivo inferiore. Questo, a sua volta, genera una minore produttività del settore formale, inducendo gli individui a spostare la produzione nell'ambito del settore informale. L'esistenza di diversi livelli di governo in uno stato federale, invece, introducendo ulteriori momenti di rappresentanza e di legittimità politica, fornisce una maggiore garanzia al cittadino nei suoi rapporti con il potere politico e con gli altri cittadini e disincentiva la partecipazione degli individui nel sommerso³³. La mobilità degli individui fa sì che ogni

³² Nell'ottica della teoria della *Public Choice*, i politici sono soggetti tesi alla massimizzazione delle proprie funzioni obiettivo, interessati a massimizzare il budget a loro disposizione, in netto contrasto con la visione tradizionale del pianificatore benevolente. Il settore pubblico, di conseguenza, viene considerato alla stregua di un Leviatano che persegue la propria utilità attraverso la massimizzazione delle rendite estratte dalla gestione della spesa pubblica (cfr. W. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, 1977; G. BRENNAN, J. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980). La struttura politica federale può essere, quindi, uno strumento in grado di contenere le tendenze eccessivamente espansionistiche del governo e lo sfruttamento fiscale dei cittadini. La competizione tra governi, in un contesto di perfetta mobilità degli individui, può limitare in misura considerevole la capacità del governo Leviatano di incanalare quante più risorse possibili nel settore pubblico. Se gli individui si spostano in conseguenza della politica fiscale dei governi locali, la competizione che si viene in tal modo a creare tra le giurisdizioni può fare le veci dei vincoli fiscali previsti per limitare il potere impositivo. Secondo tale teoria, le dimensioni complessive del settore pubblico sono più ridotte, *ceteris paribus*, quanto maggiore è la decentralizzazione delle entrate e delle spese. Il federalismo viene quindi considerato come un importante vincolo indiretto alla capacità di sfruttamento fiscale dei governi.

³³ Un sistema federale sviluppa almeno due tipi di concorrenza al suo interno: vi è una concorrenza di tipo verticale, cioè fra lo Stato e le sue giurisdizioni costituenti, e una concorrenza di tipo orizzontale, cioè tra le varie regioni o enti locali facenti parte della federazione. Se si attribuisce alla concorrenza in senso economico un ruolo benefico, quale forza capace di realizzare risultati efficienti dal punto di vista sociale, si dovrebbe considerare in termini altrettanto vantaggiosi anche la concorrenza che si sviluppa fra poteri e istituzioni politiche. Cfr. W.E. OATES, *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, in *International Tax and Public Finance*, 2005, 12, p. 349-373.

giurisdizione locale fornisce la combinazione di imposte/servizi che soddisfa le preferenze dei suoi residenti³⁴.

Sulla base di tali considerazioni, anche tutti quegli istituti di democrazia diretta che forniscono agli individui la cosiddetta *voice option* sulle performances del governo, dovrebbero aiutare a limitare il fenomeno dell'economia informale, garantendo ai cittadini un controllo immediato dell'operato dei politici e favorendo una maggiore responsabilizzazione degli stessi nella gestione delle risorse pubbliche³⁵.

Per concludere, dall'analisi dei fattori di sviluppo dell'economia sommersa, sembra emergere che i paesi con entrate fiscali elevate, ottenute con una migliore qualità della gestione delle entrate pubbliche, basse aliquote, un sistema legale efficace, regolamentazioni non eccessive e che presentano un settore pubblico efficiente, esibiscono un'economia sommersa di modeste dimensioni. Mentre le economie in transizione e i paesi in via di sviluppo, che presentano una regolamentazione pesante e leggi applicate in maniera discrezionale, elevate aliquote fiscali e un importante indice di corruzione, finiscono per essere tra i paesi interessati in misura maggiore dal fenomeno dell'economia sommersa.

5. Gli effetti dell'economia informale sull'economia ufficiale e le implicazioni per lo sviluppo economico

La relazione tra economia informale, economia ufficiale e crescita economia è stata oggetto di numerosi studi. I risultati di queste analisi sono piuttosto eterogenei e, in alcuni casi, contrastanti. Seguendo il lavoro di La Porta e Shleifer³⁶, si evidenziano tre visioni sulla relazione tra l'economia informale, l'economia ufficiale e lo sviluppo economico.

La prima visione considera l'economia sommersa come una riserva di energie imprenditoriali limitate dalla regolamentazione dei mercati (si vedano al riguardo i lavori di Hernando De Soto) e che sfrutta i vantaggi per imprese e lavoratori derivanti dal mancato pagamento delle imposte e dalla

³⁴ In pratica, quando gli individui decidono di operare nel sommerso, attuano una sorta di *exit option* nei confronti dell'implementazione di politiche non ottimali da parte del governo, legate alla capacità dei politici di garantirsi delle rendite e che, di fatto, riflettono inefficienze di natura istituzionale.

³⁵ D. TEOBALDELLI, F. SCHNEIDER, *The Influence of Direct Democracy on the Shadow Economy*, in *Public Choice*, 2013, 157, p. 543-567.

³⁶ R. LA PORTA, A. SHLEIFER, *Informality and Development* cit.

non osservanza dei vari tipi di regolamentazione³⁷. Questa prospettiva positiva del settore informale è condivisa da coloro che mettono in evidenza il fatto che circa due terzi del reddito prodotto nell'ambito dell'economia sommersa viene immediatamente speso nel settore ufficiale e che ritengono che la presenza di un settore informale dinamico, sottraendo lavoratori all'economia ufficiale, stimoli la concorrenza tra le imprese³⁸.

Una seconda prospettiva è quella di chi considera le imprese operanti nel sommerso come parassiti che sfruttano il vantaggio competitivo derivante dalle risorse risparmiate grazie al mancato pagamento delle imposte e non rispetto della regolamentazione, per competere con le imprese che svolgono la loro attività nel settore formale³⁹.

Loayza (1996) sottopone a verifica empirica l'ipotesi che una riduzione dell'economia sommersa, determinando un incremento delle entrate fiscali e quindi della quantità e della qualità dei beni e servizi pubblici offerti, possa di fatto stimolare la crescita economica⁴⁰. Il risultato, relativo ai paesi dell'America Latina, conferma l'impatto negativo che lo sviluppo dell'economia sommersa può esercitare sull'economia ufficiale: in questi paesi, l'aumento di un punto percentuale (rispetto al PIL) dell'economia sommersa, a parità di altre condizioni, determina una diminuzione della crescita del PIL ufficiale reale di 1.2 punti percentuali.

Secondo Asea (1996) tale risultato può tuttavia essere soggetto a critiche⁴¹. Infatti, l'economia sommersa, stimolando la concorrenza nell'ambito del settore formale, creando nuovi mercati ed aumentando le risorse finanziarie, contribuisce ad accrescere l'efficienza del sistema economico nel suo complesso. Nella sua visione, l'economia sommersa esercita un impatto positivo sulla crescita economica, anche grazie alla possibilità per i soggetti di scegliere la ripartizione del lavoro tra i due settori.

³⁷ H. DE SOTO, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York: Harper and Row, 1989; H. DE SOTO, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books, 2000; S. LEVY, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, 2008.

³⁸ F. SCHNEIDER, D. ENSTE, *Shadow Economies* cit., p. 78.

³⁹ D. FARRELL, *The Hidden Dangers of the Informal Economy*, in *McKinsey Quarterly*, 2004, 3, p. 27-37.

⁴⁰ N.A. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector* cit.

⁴¹ P.K. ASEA, *The Informal Sector: Baby or Bath Water?*, in *Carnegie-Rochester Conference Series Public Policy*, 1996, 45, p. 163-171.

All'interno del filone della letteratura considerata, rientrano anche quei lavori che vedono il settore informale come il risultato di situazioni di povertà⁴². Ad esempio, Busato e Chiarini (2004) analizzano gli effetti dell'economia sommersa sul ciclo economico e dimostrano che la presenza del settore informale aiuta a mitigare le recessioni e il costo di una pressione fiscale eccessiva, consentendo agli individui, attraverso un'appropriata allocazione del lavoro tra i due settori, di minimizzare le fluttuazioni del consumo⁴³.

Una interessante e differente prospettiva circa la relazione tra il settore informale e l'economia ufficiale è quella di La Porta e Shleifer. Questi autori sostengono che l'evidenza empirica è a favore dei modelli duali (cfr. Lewis, 1954)⁴⁴, ovvero di quei modelli che vedono le imprese operanti nel settore informale e in quello formale come profondamente diverse e separate, che utilizzano input diversi per produrre beni diversi per clienti diversi. In particolare, attraverso la loro analisi empirica, La Porta e Shleifer evidenziano che la maggior parte delle imprese operanti nel settore informale sono troppo inefficienti per poter operare nel settore formale e, pertanto, non si spostano in questo settore neanche quando le barriere all'entrata vengono rimosse (ad esempio riducendo la tassazione e gli oneri derivanti dall'eccesso di regolamentazione). Questi risultati suggeriscono che l'evidenza empirica non è consistente neanche con la visione della letteratura che pone l'accento sulle minacce poste dalle imprese del settore informale a quelle operanti nel settore ufficiale.

Le caratteristiche delle imprese operanti nel sommerso e la relazione tra il settore informale e quello formale sono elementi importanti in relazione alla crescita economica, essendo quest'ultima generata dall'aumento costante della produttività nel tempo. La Porta e Shleifer sostengono che (i) la bassa produttività delle imprese nel settore informale (rispetto a quelle operanti nel settore ufficiale) e (ii) la scarsa percentuale delle imprese che nel tempo si spostano nel settore formale implicano che la crescita economica venga generata principalmente dal settore formale.

⁴² W.A. LEWIS, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, in *Manchester School of Economic and Social Studies*, 1954, 22(2), p. 139-191; J.R. HARRIS, M.P. TODARO, *Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis*, in *American Economic Review*, 1970, 60(1), p. 126-142; J.E. RAUCH, *Modeling the Informal Sector Formally*, in *Journal of Development Economics*, 1991, 35(1), p. 33-47.

⁴³ F. BUSATO, B. CHIARINI, *Market and Underground Activities in a Two-sector Dynamic Equilibrium Model*, in *Economic Theory*, 2004, 23, p. 831-861.

⁴⁴ W.A. LEWIS, *Economic Development* cit.

Relativamente alle politiche economiche che possono favorire la crescita economica e che quindi richiedono una riduzione delle imprese operanti nel settore informale, tali autori esprimono scetticismo sull'efficacia di quelle *policy* che cercano di imporre la transizione delle imprese operanti nel sommerso all'economia ufficiale. La ragione di questo risultato va ricercata nel fatto che, essendo tali imprese particolarmente inefficienti, non sarebbero in grado di competere con quelle del settore formale; pertanto, imponendo costi aggiuntivi alle imprese informali oppure costringendole a regolarizzarsi, si otterrebbe soltanto la loro uscita dal mercato.

La Porta e Shleifer concludono che l'evidenza empirica a disposizione consente di affermare che ciò che principalmente riduce le dimensioni del settore informale è la crescita economica. Essi trovano infatti che la produttività delle imprese è fortemente influenzata dal livello di istruzione del management: imprese gestite da imprenditori o manager con un basso livello di istruzione hanno una produttività molto bassa, sia che tali imprese producano nel settore informale, sia che operino in quello formale. Una delle peculiarità che maggiormente differenzia le imprese operanti nei due settori considerati risiede proprio nelle caratteristiche del management: gli imprenditori e i manager che gestiscono le imprese informali hanno generalmente un livello di istruzione molto basso, mentre ciò è meno frequente nel settore formale.

Seguendo tale prospettiva, si può desumere che la ragione per la quale il settore informale ha dimensioni importanti nei paesi in via di sviluppo risieda nella mancanza di imprenditori con un elevato livello di istruzione in questi paesi. La crescita economica, determinando un miglioramento generalizzato del livello di istruzione della popolazione, comporta anche che le imprese siano gestite da imprenditori e manager mediamente più istruiti; questo, a sua volta, implica che le imprese siano più produttive e che la probabilità che tali imprese scelgano di operare nel settore formale sia maggiore, creando così un circolo virtuoso tra aumento della crescita economica e riduzione della frazione delle imprese operanti nel sommerso.

Il messaggio di *policy* conclusivo del lavoro di La Porta e Shleifer è quindi quello di investire in capitale umano e aumentare in tal modo la disponibilità di imprenditori e manager con un alto livello di istruzione, se si vogliono ridurre le dimensioni dell'economia informale.

Con l'invio di un articolo alla Redazione, l'Autore esprime il consenso a sottoporre il testo a valutazione preliminare. Salvo esplicita richiesta in tal senso, che sarà puntualmente assolta, per il resto la Redazione si riserva di decidere se e quali contributi sottoporre a referaggio con il sistema del double blind peer review.

Finito di stampare nel mese di novembre 2019
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna