

Il fenomeno del *lobbying* entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico

Luca Caianiello

L'articolo esamina il fenomeno del lobbying alla luce della disciplina nazionale italiana sui contratti pubblici. In particolare, il principale obiettivo di questo lavoro è comprendere come il tema del lobbying sia stato affrontato nella disciplina nazionale sul "dibattito pubblico", delineata nell'art. 22, d.lgs. n. 50/2016 e nel regolamento n. 76/2018. In questa prospettiva, l'analisi esamina le principali criticità della nuova normativa, prospettando un'ipotesi di sviluppo differente, basata sulla applicazione "disgiunta" dei principi e criteri direttivi, delineati nell'art. 1, comma 1, lett. ppp) e qqq), legge delega n. 11/2016. In tale ambito, l'autore valuta anche se i suddetti principi e criteri direttivi configurino (o meno) una violazione del divieto di "gold plating".

1. Il lobbying negli ordinamenti democratici contemporanei: alcuni cenni introduttivi sulle esperienze statunitense, europea e nazionale

Negli ordinamenti democratici pluralisti contemporanei sono rinvenibili molteplici esperienze regolatorie e/o regolamentari aventi ad oggetto il *lobbying*, le quali, nondimeno, lasciano trasparire soluzioni giuridiche anche profondamente differenti tra di loro¹.

Con riferimento agli ordinamenti statunitense ed europeo², ad esempio – che rappresentano, come ben noto, due riferimenti ineludibili per l'a-

(1) D'altra parte, occorre non dimenticare che il *lobbying* costituisce un elemento "strutturale", per così dire (e, dunque, inevitabile) degli ordinamenti democratici. Al riguardo, si tenga conto, ad esempio, delle icastiche parole di P.L. PETRILLO, *Lobbies: le norme ci sono, basterebbe applicarle*, in *IBL Focus*, 5 luglio 2011, secondo cui «il fenomeno lobbistico è connaturato allo sviluppo delle democrazie industriali ed è, anzi, indice di democrazia esso stesso, tanto che solo nei regimi monopolistici e in quelli autoritari le lobbies non hanno ragione di esistere».

(2) Per una disamina del fenomeno del *lobbying* negli ordinamenti statunitense ed europeo,

nalisi di questo fenomeno –, si è parlato rispettivamente di *hard regulation* e *soft regulation*, per identificare modelli di regolazione caratterizzati da una maggiore o minore coerenza in relazione agli oneri di registrazione riconducibili in capo ai lobbisti e/o rappresentanti di interessi e trasparenza per le connesse attività di pressione, nonché maggiore o minore rigidità del sistema sanzionatorio³.

Similmente, ci si è riferiti alle figure della “gabbia” e degli “incentivi”, per descrivere dei sistemi nei quali l’esercizio delle attività lobbistiche risulta, nel primo caso, vincolato al rispetto di determinate regole di rendicontazione, nel secondo, più semplicemente, favorito (incentivato, per l’appunto) dalla previsione di particolari “privilegi”⁴ destinati ai rappresentanti di interessi⁵.

si vd. T. CHECCOLI, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell’Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2006, p. 719 ss. e, più recentemente, R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia, Milano, Ledizioni, 2017.

(3) Tali modelli sono stati teorizzati da E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 2017, p. 371 ss., il cui lavoro pone in risalto, tra l’altro, l’esistenza di un terzo modello, quello della “regolazione avvolgente”, riconducibile all’esperienza italiana (su cui si vd. subito *infra* nel presente paragrafo).

(4) Per avere contezza dei “privilegi” destinati ai portatori di interessi che decidono di aderire ad un simile modello, basti scorgere le disposizioni contemplate nel Capo VI, «Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all’elaborazione e attuazione delle politiche dell’Unione europea», firmato il 16 aprile 2014, entrato in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2015. Qui, in particolare, è previsto che «tra gli incentivi offerti dal Parlamento europeo a coloro che intendono registrarsi possono figurare i seguenti: un’ulteriore agevolazione dell’accesso ai locali del Parlamento europeo, ai deputati e ai rispettivi assistenti, nonché ai funzionari e agli altri agenti dell’Istituzione; l’autorizzazione a organizzare o co-ospitare manifestazioni nei locali del Parlamento europeo; la trasmissione agevolata di informazioni, in particolare mediante indirizzari («mailing list») specifici; la partecipazione in qualità di intervenienti alle audizioni delle commissioni; il patrocinio del Parlamento europeo. Tra gli incentivi offerti dalla Commissione [invece] possono figurare: provvedimenti relativi alla trasmissione di informazioni ai soggetti registrati in occasione di consultazioni pubbliche; provvedimenti relativi ai gruppi di esperti e ad altri organi consultivi; indirizzari («mailing list») specifici; il patrocinio della Commissione europea». Sulle novità derivanti dall’applicazione del nuovo accordo, si vd. S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell’Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Dir. pubbl. eur.*, 1, 2015.

(5) Il modello degli “incentivi” e il modello della “gabbia” sono stati teorizzati da G. SGUEO, *Gli “incentivi”, la “gabbia”, l’“inclusione”: tre ipotesi per regolare le lobby*, in L. CUOCOLO, G. SGUEO (a cura di), *RULES Research Unit Law and Economics Studies, Paper No. 2014-13. Baffi, Boccioni*, p. 29 ss., il quale, peraltro, delinea un terzo modello, ossia il modello della “inclusione”, caratterizzato essenzialmente dalla ampia partecipazione dei diversi portatori di interessi (non già

Rispetto a questi esempi, come risaputo, l'ordinamento interno presenta delle specificità di rilievo, specie perché connotato da una disciplina frammentaria e disomogenea⁶, nonché settoriale e prevalentemente indiretta, vale a dire essenzialmente rivolta ai decisori pubblici piuttosto che ai rappresentanti e portatori di interessi, prefigurando, da questo punto di vista, un modello di regolazione *sui generis*, che è stato definito «avvolgente»⁷.

2. *Il lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico: l'oggetto dell'indagine in breve*

Ebbene, tenuto conto di questi profili introduttivi, tesi ad evidenziare gli elementi che caratterizzano il quadro ordinamentale interno rispetto ad altre esperienze ordinamentali, occorre ora domandarsi, più specificamente, in che misura il tema del *lobbying* sia stato affrontato all'interno della disciplina nazionale (settoriale) sul c.d. «dibattito pubblico»⁸,

solamente lobbisti di professione) nell'ambito dei processi decisionali. Quanto ancora alle differenze tra i richiamati modelli paiono, inoltre, particolarmente efficaci le parole dell'Autore, secondo cui «il modello degli incentivi scoraggia, ma non impedisce, l'esercizio della professione di lobbista al di fuori del regime di trasparenza e rendicontazione. Invece il regime della gabbia – che, inevitabilmente, postula l'obbligatorietà dell'iscrizione al registro dei lobbisti – non ammette che si possano rappresentare interessi privati presso le istituzioni se non si è preventivamente aderito a quel regime di regole».

(6) Con riferimento a siffatto assetto normativo, P.L. PETRILLO, *Audizione sui disegni in materia di lobbying*, presso il Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, 12 febbraio 2015, parla di «regolamentazione strisciante», in quanto determinata «da una logica casuale, sporadica, strisciante come quel serpente che sulla sabbia prosegue il suo cammino senza farsi vedere».

(7) L'espressione «regolazione avvolgente» è stata coniata da E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., in part. pp. 410-411, il quale si riferisce, più precisamente, ad un modello «che circonda e abbraccia il fenomeno lobbistico, nel momento in cui il rappresentante di interessi particolari entra in relazione con i diversi decisori pubblici».

(8) In tal senso, dunque, l'analisi non è compiutamente incentrata sull'istituto del dibattito pubblico, introdotto dalla nuova disciplina nazionale. Su questo, comunque, si rimanda alla lettura di U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Aic*, 3, 2018; V. MANZETTI, *Il «dibattito pubblico» nel nuovo Codice dei contratti*, in *federalismi.it*, 5, 2018; C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *Amministrazione in cammino*, 2018; D. ANSELMINI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al Codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, in *Astrid*, 14, 2017; G. MASTRODONATO, *Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici*, in *Aipda*, 2017;

delineata nell'art. 22, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)⁹ e nel connesso regolamento attuativo n. 76/2018¹⁰, atteso che siffatto *corpus* giuridico affonda le proprie radici in alcuni principi e/o criteri direttivi, delineati nella legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, tra i quali spiccano quelli previsti nell'art. 1, c. 1, lett. *ppp*) e lett. *qqq*), con-

D. ANSELMI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, 21, 2016; M. IMMORDINO, *Art. 22 - Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Commentario di dottrina e giurisprudenza*, volume I, Milano, Utet giuridica, 2017, p. 191 ss.; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2016, p. 505 ss.; G. DI GASPARÈ, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazione in cammino*, 2017; A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del «dibattito pubblico»*, in *Paper Convegno Annuale Aipda 2017*; F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all'italiana*, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti, in *ApertaContrada*, 2016.

(9) Per chiarezza e completezza espositiva, sembra utile riportare integralmente il testo dell'art. 22, d.lgs. n. 50/2016 (rubricato «Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico»). «1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente Codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati. 3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2. 4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

(10) Ci si riferisce al d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76, avente ad oggetto il «Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico».

cernenti, per un verso, la «trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione [...] all'aggiudicazione e all'esecuzione dei [contratti pubblici]» e dunque – sembra – almeno in parte, il tema del *lobbying*¹¹; per l'altro, l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali.

2.1. Alcuni cenni preliminari sulla possibile violazione del divieto di gold plating, da parte dell'art. 1, comma 1, lett. ppp) e lett. qqq), l. n. 11/2016

In via preliminare, tuttavia, occorre verificare – seppure solo fuggacemente – se le lettere *ppp)* e *qqq)* configurino (o meno) una violazione del divieto di *gold plating*¹² o, detto altrimenti, un eccesso di regolamentazione rispetto a quanto previsto nelle direttive europee in materia di “contratti pubblici”¹³, idoneo ad ingenerare criticità dal punto di vista tecnico-giuridico, come pure prospettato da una parte di dottrina¹⁴.

(11) In questi termini, si esprimono M. IMMORDINO, *Art. 22 - Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, cit.; E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., in part., pp. 405-406; G. PIZZANELLI, *Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche*, in *Aipda*, 2016.

(12) Al riguardo, sembra il caso di ricordare che, stando a quanto previsto nella Com(2010) 543, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea* «(i)l termine *gold-plating* si riferisce alla prassi delle autorità nazionali di regolamentare oltre i requisiti imposti dalla legislazione UE, in sede di recepimento o di attuazione in uno Stato membro».

(13) Ci si riferisce, in particolare, alla Direttiva 2014/23/UE relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione, alla Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, nonché alla Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

(14) Si vd., ad esempio, C. CONTESSA, *Dalla legge al nuovo “Codice”: opportunità e profili di criticità*, in *giustamm.it*, 4, 2016, pp. 4-6, il quale ritiene che il principio del divieto di *gold plating* sia stato violato dal legislatore della delega in diversi punti, specie – per quanto di interesse – mediante la fissazione dei criteri di delega ex art. 1, c. 1, lettere *ppp)* e *qqq)*, l. n. 11/2016. Con riferimento alla più generale violazione del principio del divieto di *gold plating* ad opera della legge delega n. 11/2016, comunque, si sono espressi diversi commentatori, tra cui, esemplificativamente, M.P. CHITI, *Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2016, p. 468. Ad ogni modo, pare il caso di sottolineare che una corretta interpretazione del richiamato principio sembra deducibile dalla lettura del parere n. 855/2016, con il quale, in particolare, il Consiglio di Stato ha distinto i casi in cui esso trovi applicazione con ri-

A ben guardare, tuttavia, una simile eventualità sembra sia stata fugata – in modo piuttosto convincente – da parte del Consiglio di Stato nel parere n. 855/2016, reso sullo schema di decreto legislativo relativo al Codice dei contratti pubblici.

In particolare, secondo quanto si evince dalla lettura del parere n. 855/2016, l'introduzione nella legge delega di principi e criteri direttivi improntati ad un maggior rigore rispetto alle previsioni contenute nelle direttive europee in materia di contratti pubblici risulta pienamente legittima se volta a salvaguardare principi, valori e interessi costituzionali ritenuti dal Parlamento preminenti rispetto ad esigenze di semplificazione ed efficienza.

Da questo punto di vista, dunque, i principi e/o criteri direttivi sottesi all'art. 1, c. 1, lettere *ppp*) e *qqq*), l. n. 11/2016 sembrerebbero giustificare una deroga al principio generale poc'anzi invocato, confermando, così, la rilevanza "costituzionale" dei fenomeni di partecipazione riconducibili in capo ai portatori qualificati di interessi nell'ambito di processi decisionali pubblici trasparenti, nonché delle esperienze di dibattito pubblico.

2.2. Il lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico ovvero sia una disciplina sul dibattito pubblico

Sciolti i dubbi di legittimità relativi all'art. 1, comma 1, lettere *ppp*) e *qqq*), l. n. 11/2016 rispetto al quadro costituzionale e sovranazionale europeo, sembra ora possibile indugiare sulle disposizioni di cui all'art. 22, d.lgs. n. 50/2016 e al connesso regolamento attuativo n. 76/2018, onde rispondere alla domanda posta poco addietro, concernente il corretto inquadramento del *lobbying* nell'ambito della disciplina nazionale in oggetto. Più in particolare, occorre capire se la soluzione accolta in sede legislativa risulti (o meno) idonea a garantire una puntuale regolamentazione del *lobbying* nell'ambito della disciplina nazionale sui contratti pubblici. In questa prospettiva, inoltre, si rivelerà fondamentale guardare al processo legislativo che ha condotto all'adozione della

ferimento alla legge delega, dai casi in cui, invece, sia applicabile in relazione al decreto delegato. Analogamente, si vd. anche R. DE NICOLIS, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Urb. App.*, 5, 2016, in part. pp. 514-515.

richiamata normativa, tenendo conto, nondimeno, di alcuni importanti rilievi emersi in ambito dottrinario e istituzionale.

Come si è detto, la legge delega n. 11/2016 presenta disposizioni tese a favorire tanto l'elaborazione e la messa a punto di forme di dibattito pubblico quanto l'introduzione di una regolamentazione settoriale incentrata sul *lobbying*. In questo senso, pertanto, il legislatore della delega manifesta una chiara volontà politico-legislativa, che, peraltro, trova parziale accoglimento, quantomeno in un primo momento, in ambito governativo¹⁵. Si tratta di segnali che, in ultimo, confermano l'interesse (anche) politico in ordine alla regolamentazione dei suddetti fenomeni. Inoltre, non occorre dimenticare che un interesse alla possibile regolamentazione del *lobbying* nel quadro della disciplina codicistica – che costituisce più propriamente oggetto di interesse in questa sede – è emersa, in modo piuttosto chiaro, anche in ambito accademico ed istituzionale¹⁶.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, appare emblematica l'audizione parlamentare del 20 gennaio 2015 nella quale il Presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, chiamato ad esprimere un giudizio in ordine al d.d.l. n. 1678/2014, relativo alla bozza di legge delega in materia di contratti pubblici, ha inequivocabilmente posto in risalto la necessità di mantenere il principio ivi contenuto nell'art. 1, c. 1, lett. o) e, conseguentemente, di sviluppare una specifica normativa volta a disciplinare le attività dei gruppi portatori di interessi, al fine di assicurare, in un'ottica di lotta alla corruzione, la trasparenza e la partecipazione degli stessi nell'ambito dei processi decisionali, disponendo, in particolare, l'isti-

(15) Al riguardo, si vd., in particolare, la bozza di decreto legislativo del 3 marzo 2016, adottata dal Consiglio dei Ministri, poco prima della entrata in vigore del testo definitivo recante norme in materia di contratti pubblici, avvenuta il 19 aprile 2016, nella quale si tiene conto sia del tema del *lobbying* sia del tema del dibattito pubblico (rispettivamente al comma 1 e ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 20). La bozza è consultabile mediante il seguente *link*: <http://www.appaltiecontratti.it/2016/02/10/nuovo-codice-appalti-e-concessioni-il-testo-completo-della-bozza/>

(16) In ambito accademico, si vedano, in particolare, le riflessioni di M. IMMORDINO, *Art. 22 - Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, cit., in part. pp. 203-205; E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., in part. pp. 405-406; G. PIZZANELLI, *Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche*, cit.

tuzione di un apposito “registro”¹⁷. Ciò – si noti – in evidente analogia con altre esperienze ordinamentali – quella europea, *in primis* – nelle quali il tema del *lobbying* è divenuto centrale nella costruzione di una dialettica democratica tra portatori di interessi (particolari) e decisori pubblici.

Diversamente da quanto prospettato dal Presidente dell’ANAC, tuttavia, il legislatore delegato, con l’art. 22, d.lgs. n. 50/2016, esclude, di fatto (e almeno per ora), l’ipotesi di una regolamentazione puntuale del *lobbying* nell’ambito della disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici¹⁸, approntando, invece, misure specificamente rivolte alla disciplina del dibattito pubblico, successivamente sviluppate nel connesso regolamento attuativo.

Tale impostazione emerge con chiarezza dalla lettura del regolamento n. 76/2018, il quale, in particolare, identifica l’istituto in parola come «un processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull’opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi [ad alto impatto sociale, ambientale, economico e territoriale¹⁹, che] consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni»²⁰. In altri termini, il regolamento attuativo, nel rispetto di quanto previsto nell’art. 22, d.lgs. n. 50/2016, delinea i contorni di un

(17) Si ricorda che il principio contenuto nell’art. 1, c. 1, lett. *o*), d.d.l. n. 1678/2014, riprende, in sostanza, quanto previsto nell’attuale art. 1, c. 1, lett. *ppp*), l. n. 11/2016, in quanto concerne la «trasparenza nella eventuale partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell’ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all’aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni». Cionondimeno, come è possibile notare, la disposizione in oggetto presenta un contenuto maggiormente misurato rispetto alla analoga disposizione prevista nella legge delega n. 11/2016, in quanto identifica la trasparenza solo come “eventuale”, non estendendosi, altresì, alla fase di esecuzione del contratto.

(18) Si noti, peraltro, che una simile impostazione trova conferma anche a seguito della entrata in vigore del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, il quale ha disposto (con l’art. 12, comma 1, lettere *a*) e *b*) la modifica dell’art. 22, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.

(19) Più in particolare, si rimanda alla lettura dell’allegato I del Regolamento n. 76/2018, ove sono contemplate le “tipologie di opere” e le relative “soglie dimensionali”.

(20) Si vd. quanto previsto nell’art. 2, c. 1, lett. *a*) e nell’art. 8, c. 2 del Regolamento n. 76/2018.

istituto di democrazia partecipativa²¹, concepito, peraltro, alla stregua di altre esperienze estere, a cominciare da quella francese²², entro il quale il *lobbying* non sembra configurabile, se non quale attività di pressione volta ad incidere sul complessivo processo decisionale pubblico sotteso alla localizzazione dell'opera.

2.3. Una diversa ipotesi di sviluppo e alcune suggestioni pro futuro

Ebbene, volendo formulare alcune riflessioni critiche in ordine a quanto emerso fino a questo momento, occorre, anzitutto, rimarcare che la soluzione normativa accolta dal legislatore delegato, con l'art. 22, d.lgs. n. 50/2016, poi confermata e sviluppata nel connesso regolamento attuativo, appare criticabile, specie nella prospettiva della piena valorizzazione del *lobbying* in ambito codicistico, stridendo, peraltro – come si è visto – con quanto rilevato, al riguardo, in ambito dottrinario ed istituzionale.

In quest'ottica, infatti, il Governo avrebbe potuto optare per un'applicazione “disgiunta”, per così dire, e nondimeno puntuale delle previsioni sancite nell'art. 1, c. 1, lettere *ppp*) e *qqq*), l. n. 11/2016, prefigurando, in tal senso, due differenti e distinti scenari applicativi, con una maggiore valorizzazione dei profili legati al tema del *lobbying*, i quali, invece, sono stati, almeno in parte, sacrificati e inglobati entro il più ampio istituto del dibattito pubblico.

Dal punto di vista eminentemente operativo, l'esecutivo avrebbe potuto guardare, peraltro, ad alcuni esempi rinvenibili sul piano ordinamenta-

(21) In questo senso, si vd. U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit. Più in generale, sul tema della democrazia partecipativa, si vd. U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010 e A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un nuovo metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010. Più sinteticamente, sul tema della democrazia partecipativa, si vd. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Aic*, 1, 2011.

(22) In effetti, come rilevato da diversi commentatori, la nuova disciplina risulta essenzialmente ispirata al modello francese. Per un'analisi della esperienza francese, si vd. Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 101 ss.; J.F. BERAUD, *Il caso della Francia: La Commission nationale du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un nuovo metodo di governo*, cit., p. 387 ss.

le sovranazionale europeo ed interno – quali il nuovo Accordo interistituzionale siglato tra la Commissione e il Parlamento nel 2014 oppure il c.d. “d.d.l. Santagata” – utili alla predisposizione delle misure da adottare, con particolare riferimento ad aspetti essenziali del fenomeno in esame, relativi, ad esempio, alla definizione delle attività consentite; alla specificazione dell’ambito soggettivo di applicazione della disciplina, con conseguente distinzione tra le categorie di soggetti “rappresentanti di interessi particolari” e “portatori di interessi particolari”; alla istituzione e regolamentazione di un “registro pubblico” afferente ai rappresentanti di interessi particolari; alla configurazione degli obblighi riconducibili in capo ai decisori pubblici e ai rappresentanti di interessi; al regime sanzionatorio, ecc.

Un simile impianto, inoltre, avrebbe garantito non solo maggiore “efficacia” legislativa – fatto, questo, piuttosto evidente, data la sostanziale esclusione di una puntuale regolamentazione del *lobbying* nel *corpus* normativo in oggetto – ma – si ritiene – anche maggiore “coerenza”, dal punto di vista giuridico-normativo, nel rispetto di due ambiti di intervento che paiono sostanzialmente differenti: basti pensare che, in linea generale, le attività lobbistiche si configurano come preordinate al soddisfacimento di interessi particolari e collettivi, espressione di una partecipazione civica mediata, non di rado organizzata professionalmente, mentre le attività riconducibili in capo ai cittadini interessati dalla localizzazione di una grande opera risultano finalizzate al soddisfacimento di interessi diffusi e generali, espressione di una partecipazione civica diretta, non organizzata dal punto di vista professionale²³.

(23) Al riguardo, si vd., esemplificativamente, R. DE CARIA, “*Le mani sulla legge*”: il *lobbying* tra free speech e democrazia, cit., p. 29, secondo cui «il tratto distintivo dei sistemi giuridici che prevedono una regolamentazione del *lobbying*, come gli Stati Uniti e da tempi più recenti anche l’Unione europea, è solo il *lobbying* di tipo professionale, ovvero l’attività di pressione esercitata sui pubblici decisori da parte dei gruppi d’interesse come parte della loro attività quotidiana. I gruppi d’interesse possono praticare il *lobbying* in proprio (*in-house*), o appaltarlo a degli studi o società di *lobbying*, ma in entrambi i casi coloro che effettivamente esercitano questa attività sono dei professionisti altamente specializzati nel rapporto con i pubblici funzionari, e nelle materie in cui sono attivi coloro che rappresentano».

3. Conclusioni

Se ne deduce, in conclusione, che la realizzazione della nuova disciplina sul dibattito pubblico – accolta tendenzialmente con favore in dottrina²⁴ – sembra aver compromesso – di fatto e almeno per il momento – lo sviluppo di un'autonoma e puntuale regolamentazione settoriale del *lobbying* nell'ambito della disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici. Ciò, peraltro, non sembra aver destato particolari perplessità sul piano interno²⁵, come traspare, esemplificativamente, dalla lettura del richiamato parere n. 855/2016, con il quale il Consiglio di Stato ha rilevato nell'art. 22, d.lgs. n. 50/2016 «uno dei punti più qualificanti del nuovo Codice», dando, tuttavia, una lettura della suddetta disposizione essenzialmente incentrata sull'istituto del dibattito pubblico. Da questo punto di vista, dunque, sembra quasi che l'entusiasmo indotto dalla previsione di una disciplina nazionale sul dibattito pubblico – sia chiaro, del tutto comprensibile e condivisibile – abbia messo in ombra una questione – si ritiene – altrettanto importante, concernente, in specie, la regolamentazione del *lobbying* nell'ambito della disciplina codicistica, la quale, probabilmente, avrebbe meritato una maggiore attenzione.

(24) Il riscontro è stato generalmente positivo in ordine all'accoglimento dell'istituto del dibattito pubblico, anche se non sono mancate critiche circostanziate e puntuali, concernenti la nuova disciplina, in ordine alle quali si rimanda alla lettura dei contributi richiamati nel presente lavoro.

(25) Diversamente, si vd. M. IMMORDINO, *Art. 22 - Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, cit., in part. pp. 203-205, la quale, invece, ha sostenuto, in particolare, che «(l)'emanazione del Codice poteva essere l'occasione per disciplinare in via generale la materia».