

STUDI Pisani SUL PARLAMENTO

Il Parlamento “interlocutore”

a cura di

Luca Gori, Fabio Pacini, Emanuele Rossi

PISA
UNIVERSITY
PRESS

Il Parlamento "interlocutore" / a cura di Luca Gori, Fabio Pacini, Emanuele Rossi. - Pisa : Pisa university press, 2018. - (Studi pisani sul parlamento; 8)

328 (WD)

I. Gori, Luca <1983- > II. Pacini, Fabio <1987- > III. Rossi, Emanuele <1958- > 1. Parlamenti

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a
peer review secondo
il protocollo UPI

Direttore:

Prof. Emanuele Rossi, *ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.*

Comitato scientifico, oltre al Direttore:

Prof. Gian Luca Conti, *ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa.*

Cons. Gloria Abagnale, *consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica.*

Cons. Valerio Di Porto, *già consigliere parlamentare presso la Camera dei Deputati.*

Dott. Vincenzo Casamassima, *ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Sannio.*

Dott. Luca Gori, *dottore di ricerca in Diritto costituzionale, assegnista presso la Scuola Superiore Sant'Anna.*

Dott. Fabio Pacini, *dottore di ricerca in Diritto costituzionale, assegnista presso la Scuola Superiore Sant'Anna.*

Dott.ssa Elena Vivaldi, *ricercatrice di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna.*

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna - Pisa.

© Copyright 2018 by Pisa University Press srl

Società con socio unico Università di Pisa

Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503

Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa

Tel. + 39 050 2212056 - Fax + 39 050 2212945

press@unipi.it

www.pisauniversitypress.it

Impaginazione

360grafica.it

In copertina

Grassi Ranieri, *Piazza del Duomo di Pisa* (incisione), per gentile concessione di Valentino Cai.

ISBN 978-88-3339-023-9

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi - Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali - Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano - Tel. (+39) 02 89280804 - E-mail: info@clearedi.org - Sito web: www.clearedi.org

INDICE

Presentazione	
<i>Luca Gori, Fabio Pacini e Emanuele Rossi</i>	pag. 5

SEZIONE I

IL PARLAMENTO E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il ruolo delle assemblee legislative nella trasposizione del diritto dell'Unione europea	
<i>Giuseppe Castiglia</i>»	9
Le assemblee legislative di fronte alle nuove strategie dell'Unione europea	
<i>Maria Valeria Agostini</i>»	15
Le Commissioni permanenti tra attività legislativa e nuove funzioni del Parlamento	
<i>Maria Valeria Agostini</i>»	23

SEZIONE II

IL PARLAMENTO "INTERLOCUTORE": SEDI E STRUMENTI DI DIALOGO E CONFRONTO

La programmazione dei lavori	
<i>Luigi Fucito</i>»	33
Il ruolo delle Assemblee legislative nella <i>governance</i> economica	
<i>Clemente Forte</i>»	47
Il controllo sugli atti dell'Esecutivo dal parere alla codecisione	
<i>Stefano Ceccanti</i>»	55
Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. <i>Un focus sul sindacato ispettivo</i>	
<i>Paola Torretta</i>»	57
Dal sindacato "ispettivo" al sindacato "conoscitivo"?	
<i>Giuseppe Lauri e Massimiliano Malvicini</i>»	77
La disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 15, l. 28 dicembre 2015, n. 221	
<i>Umberto Lattanzi</i>»	101

SEZIONE III

IL PARLAMENTO E LA QUALITÀ "FORMALE" E "SOSTANZIALE" DELLA LEGGE

La legge, i giochi, la notte: spigolando tra flussi e <i>stock</i> della legislazione nell'Italia repubblicana <i>Valerio Di Porto</i>	113
I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino <i>Francesco Dal Canto</i>	125
Stratificazione, volatilità, manutenzione delle norme <i>Daniele Ravenna</i>	147
Il requisito dell'omogeneità nella decretazione d'urgenza <i>Paolo Rametta</i>	151
I controlli <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i> sull'attuazione delle leggi <i>Anna Rita Lorusso</i>	181
Valutare le politiche per imparare a spendere meglio <i>Marco Sisti</i>	185
Spunti di riflessione sul passaggio in Senato del collegato ambientale (l. n. 221/15). Il contributo dei gruppi di pressione alle decisioni assunte dalla XIII Commissione permanente <i>Stefano Bargiacchi e Giovanni Guerra</i>	197
L'attività di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento Francese <i>Matteo Monti</i>	209
SEZIONE IV	
IL PARLAMENTO E LE SUE ARTICOLAZIONI IN ALCUNI SNODI DELLA STORIA ITALIANA	
Le opposizioni parlamentari e la crisi di fine secolo <i>Massimiliano Malvicini</i>	231
Razionalizzazione del potere e Assemblea Costituente. L'esperienza italiana <i>Federica Montanaro</i>	245
Elenco degli autori	259

SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL PASSAGGIO IN SENATO DEL COLLEGATO AMBIENTALE (L. N. 221/15). IL CONTRIBUTO DEI GRUPPI DI PRESSIONE ALLE DECISIONI ASSUNTE DALLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE*

Stefano Bargiacchi e Giovanni Guerra

SOMMARIO: 1. Appunti di metodo e delimitazione dell'oggetto di ricerca: come (provare a) mappare l'attività di lobbying al Senato. 2. L'iter del collegato ambientale al Senato e il ruolo della 13a Commissione permanente. 3. Lobbies ed emendamenti in Commissione: uno studio qualitativo sull'efficacia dell'azione svolta dai gruppi di pressione. 4. L'accountability nei processi decisionali: Parlamento, Governo e gruppi di pressione, un difficile equilibrio.

1. Il 13 novembre 2014 la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il disegno di legge di iniziativa governativa C. 2093 recante le "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali"¹.

Il suddetto disegno di legge è stato poi trasmesso al Senato il 17 novembre 2014 e annunciato all'Assemblea nella seduta pomeridiana del giorno successivo². Sempre il 18 novembre, il disegno di legge è stato assegnato alla 13^a Commissione permanente (Territorio, Ambiente e Beni Ambientali) in sede referente³.

L'indomani la Commissione ha individuato nel sen. Vaccari (PD) il relatore per il disegno di legge. L'esame in sede referente del provvedimento è iniziato il 19 novembre, quando il presidente della Commissione, il sen. Marinello (AP), ha programmato un lungo ciclo di audizioni informali, al quale hanno partecipato un elevato numero di rappresentanti di diversi gruppi di pressione interessati dai e ai contenuti del provvedimento⁴.

* Il presente lavoro è frutto della riflessione comune e della collaborazione dei due autori. Tuttavia, Giovanni Guerra ha curato il paragrafo 1; Stefano Bargiacchi ha curato il paragrafo 3, mentre i capitoli 2 e 4 sono stati redatti congiuntamente.

¹ Resoconto stenografico, Camera dei deputati, 13 novembre 2014, p. 11.

² Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, 18 novembre 2014, seduta pomeridiana n. 353.

³ *Ibidem*.

⁴ Resoconto sommario, 13^a Commissione permanente, 19 novembre 2014, n. 107. L'elenco completo dei "gruppi di interesse" e dei relativi documenti consegnati alla Commissione è consultabile sul sito del Senato.

Terminate le audizioni informali, il 13 gennaio 2015, la Commissione ha proceduto ad esaminare il provvedimento articolo per articolo. Solo il 30 settembre 2015 l'esame in Commissione si è concluso e il testo è stato quindi trasmesso all'aula, la quale ha iniziato ad esaminare il provvedimento l'8 ottobre 2015, per approvarlo con modificazioni il 4 Novembre. Infine, il testo è stato ritrasmesso alla Camera, che lo ha approvato senza modificazioni.

L'obiettivo che intendiamo raggiungere con il presente elaborato è quello di analizzare e valutare l'entità del contributo apportato al provvedimento dai diversi gruppi di pressione – le c.d. *lobbies*⁵ – sentiti durante le audizioni informali portate avanti dalla Commissione. Tali riflessioni saranno anche l'occasione per analizzare il ruolo assunto dal relatore e dai vari gruppi parlamentari nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione.

Le audizioni informali sono un istituto non disciplinato dai regolamenti parlamentari ma costantemente utilizzato in via di prassi⁶. Tali audizioni rappresentano “incontri” organizzati da una Commissione permanente per ascoltare le posizioni di soggetti esterni all'attività parlamentare non rientranti nel disposto degli artt. 46-49 R.S. I soggetti generalmente coinvolti nelle audizioni informali sono enti autonomi, enti pubblici territoriali, sindacati, rappresentanti del mondo datoriale, società con gli scopi più vari e, più generalmente, i diversi gruppi di pressione toccati dal provvedimento di cui la Commissione sta per iniziare l'esame⁷.

Al Senato le audizioni informali sono generalmente condotte dall'ufficio di presidenza della Commissione, integrato con i rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari⁸ (in questo caso non necessariamente saranno presenti i capigruppo in Commissione delle diverse forze politiche, bensì i parlamentari che più da vicino seguono, per ogni gruppo, più da vicino l'*iter* del provvedimento).

L'assenza di una disciplina regolamentare dell'istituto fa sì che il grado di pubblicità che accompagna le audizioni informali sia sostanzialmente nullo. Come è stato giustamente notato, “è proprio la loro informalità a non rivestirle delle forme tipiche della pubblicità dei lavori parlamentari”⁹. La mancanza di una qualsivoglia forma di

⁵ In questo lavoro con il termine *lobby* o “gruppo di pressione” indicheremo “un'organizzazione formale composta da individui che uniti da motivazioni comuni cercano, attraverso l'uso o la minaccia dell'uso di sanzioni [di natura politica o altro genere] di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico sia al fine di mutare la ridistribuzione prevalente di beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri gruppi di pressione o del potere politico stesso”. Per “attività di pressione” o “*lobbying*” si intende un “processo per mezzo del quale i rappresentanti di gruppi d'interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, i desideri dei loro gruppi”. Entrambe le definizioni sono tratte da G. PASQUINO, *Gruppi di pressione* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 2012, p. 420. Sull'attività di *lobbying* nel Parlamento italiano v. F. MARANGONI, F. TRONCONI, *La rappresentanza degli interessi in Parlamento*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche» 3/2014, pp. 557-588.

⁶ Per una prima definizione di “audizione informale” intesa come momento in cui una Commissione esercita la propria attività conoscitiva al di fuori dei normali istituti regolamentari v. Lettera circolare del Presidente Ingrao del 15 settembre 1976.

⁷ Per un'analisi approfondita dell'istituto delle audizioni informali v. G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1/1986, pp. 161-172.

⁸ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 538.

⁹ G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, in «Osservatorio sulle fonti», 2/2014, p. 76.

resocontazione scritta, ci consente di conoscere la data di svolgimento degli incontri, ma non di conoscerne il contenuto¹⁰. L'incontrollato aumento del ricorso alle audizioni informali come strumento conoscitivo ed informativo degli organi parlamentari, a discapito dei normali istituti disciplinati dai regolamenti parlamentari¹¹, ha portato, a partire dalla presente legislatura, per il solo Senato, alla pubblicazione della lista dei soggetti auditi e di tutti i documenti da questi consegnati alla Commissione¹².

Occorre precisare che l'analisi da noi svolta non permetterà di valutare nella sua interezza le azioni di *lobbying* messe in atto in occasione del succitato disegno di legge. Facendo riferimento alla classica tipologia elaborata da Binderkrantz, che classifica le strategie di lobbying sulla base degli strumenti utilizzati dai gruppi d'interesse per interfacciarsi con il decisore pubblico e influenzarne l'operato, possiamo individuare due macro-tipologie. Da un lato vi sono le strategie di lobbying "dirette", miranti ad esercitare pressione sul governo e sull'apparato amministrativo (*administrative strategy*) o sul decisore parlamentare (*parliamentary strategy*); dall'altro, troviamo le strategie "indirette", finalizzate a orientare l'opinione pubblica tramite i mezzi di informazione (*media strategy*), oppure a mobilitare un rilevante numero di persone in favore o contro una determinata causa (*mobilization strategy*)¹³. In questo elaborato ci limiteremo ad analizzare le attività di *lobbying* poste in essere dai singoli gruppi di pressione in sede parlamentare.

A tal fine, prenderemo in esame i documenti consegnati al Senato dai singoli gruppi di pressione che sono intervenuti nel corso delle audizioni informali di cui sopra. Siamo costretti a procedere in tal senso a causa dell'assenza di una regolamentazione legislativa complessiva del fenomeno lobbistico¹⁴. Ne discende

¹⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 190.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Sul sito del Senato, sulla scheda di ogni disegno di legge esaminato, la sezione "esame in Commissione" riporta oltre ai resoconti sommari delle singole riunioni della Commissione in sede referente, anche le date e i soggetti auditi dall'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti di gruppi nel corso delle audizioni informali. La sezione "documenti acquisiti" riporta tutti i materiali consegnati alla Commissione da parte dei soggetti uditi.

¹³ A. BINDERKRANTZ, *Interests group strategies: navigating between privileged access and strategies of pressure*, in «Political Studies», Vol. 53, Issue 4, 2005, pp. 694-715.

¹⁴ La mancanza di una disciplina legislativa del fenomeno lobbistico in Italia ha spinto alcuni legislatori regionali ad intervenire sulla materia. Il primo provvedimento regionale per la regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione è stato adottato dalla Regione Toscana, L.R. 5/2002. A questo intervento è seguito quello della Regione Molise, L.R. 24/2204. In materia è intervenuta anche la Regione Abruzzo, L.R. 61/2010. A proposito di tali esperienze di regolamentazione regionale dei gruppi di pressione v. M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011, pp. 139-153. Infine, pure la regione Lombardia e la regione Calabria hanno introdotto un'apposita disciplina, rispettivamente con la L.R. 17/2016 e la L.R. 4/2016. Allo stesso modo, recentemente, anche il Ministero dello sviluppo economico, la Camera dei deputati (ma non il Senato della Repubblica) e il Dipartimento per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione presso la Presidenza del Consiglio hanno introdotto appositi registri per regolamentare l'accesso dei portatori d'interesse nelle loro sedi, tali registri sono consultabili sui relativi siti istituzionali. In generale, sulla regolamentazione dell'attività di lobbying in una prospettiva comparata v. P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Siena, Giuffrè, 2012. Per quanto concerne l'Italia, per una rapida rassegna delle proposte di regolazione del fenomeno lobbistico presentate nelle precedenti legislature v. P. PETRILLO, *Democrazia e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 5 s. Infine, circa le (timide) novità appena introdotte dal legislatore v. S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, in «Osservatorio AIC», 1/2016, R. DI MARIA, *"Adelante Pedro, con juicio!" ovvero prove generali di regolamentazione del lobbying in Italia*, in *Forum di Quaderni*

che, non sussistendo alcun obbligo di trasparenza o di pubblicità a carico del decisore pubblico e dei rappresentanti dei gruppi di pressione, non possiamo giovarci di alcuno strumento ricognitivo al di fuori delle ricostruzioni giornalistiche, o di quei documenti che la Camere liberamente decidono di pubblicare¹⁵.

Nel caso di specie, solo il Senato della Repubblica ha reso disponibili la totalità dei documenti acquisiti nel corso delle audizioni informali mentre altrettanto non si può dire per la Camera. A nostro parere, la pubblicazione dei documenti acquisiti in sede referente dalla 13ª Commissione al Senato è comunque sufficiente per valutare in maniera adeguata ai fini del presente lavoro il ruolo svolto dai gruppi di pressione all'interno del procedimento decisionale *de quo*.

Tali affermazioni si giustificano alla luce delle seguenti considerazioni. Innanzitutto, la maggior frammentazione dei gruppi parlamentari al Senato, rispetto alla Camera, ha reso l'esecutivo più propenso a recepire le istanze fatte proprie dai *partners* minori della coalizione governativa e non solo, come si evince anche dal l'esame in sede referente, che, come vedremo, ha costituito la principale arena decisionale ove sono stati fissati i contenuti definitivi del provvedimento. Infatti, la composizione della Commissione (tredici membri della maggioranza e dodici dell'opposizione), ha favorito comportamenti di caratteri consociativo tra i vari gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro collocazione all'interno della maggioranza o dell'opposizione.

In più, è da tenere presente che, soprattutto nei partiti che siedono da molto tempo in Parlamento, i senatori posseggono una maggiore esperienza politica, avendo ricoperto in precedenza, nella maggioranza dei casi, incarichi pubblici elettivi rilevanti (normalmente quelli di consigliere o assessore regionale oppure quelli di sindaco di città medio-piccole, per almeno due mandati)¹⁶. Invece, per quanto riguarda i senatori alla prima esperienza politica, è facile notare che si tratti di soggetti la cui occupazione professionale antecedente all'elezione coincide con l'area d'interesse della Commissione della quale entrano poi a far parte¹⁷.

Costituzionali, 2016, e, da ultimo, P. PETRILLO, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove, luci e ombre della regolamentazione delle lobby a Montecitorio*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2017.

¹⁵ Si tenga presente che, analizzare i soli gruppi di pressioni invitati a esporre la propria posizione in sede di audizione informale, oltre a non esaurire la totalità dei soggetti che hanno svolto attività di lobbying sul d.d.l. in esame, potrebbe fornire una rappresentazione distorta della rilevanza delle analisi svolte. Ciò, in considerazione del fatto che, la scelta dei gruppi di pressione da invitare in sede di audizione dipende in larga parte dall'ufficio di presidenza della Commissione e dei gruppi parlamentari vi presenti. I dati disponibili non consentono analisi più approfondite seguendo la medesima metodologia. Sulle modalità di scelta dei soggetti da convocare in sede di audizione informale v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 536-538.

¹⁶ Arrigoni (LN), già sindaco di Calolziocorte, Caleo (PD), già sindaco di Sarzana, Compagnoni (GAL), già sindaco di Grammichele, Cuomo (PD), già sindaco di Portici, Dalla Zuanna (PD), professore universitario, De Pin (GAL), prima esperienza in campo politico-amministrativo, eletta col M5S, De Siano (FI), già consigliere regionale in Campania, Di Biagio (AP), già deputato nella XVI legislatura, Scilipoti (FI), già deputato nella XVI legislatura, Iurlao (FI), già consigliere regionale in Puglia, Laniece (AUT), già assessore regionale in VdA, Mancuso (AP), già sindaco di Sant'Agata di Militello, Marinello (AP), parlamentare dalla XIV legislatura, Martelli (M5S), docente universitario, Mirabelli (PD), già consigliere regionale in Lombardia, Morgoni (PD), già sindaco di Potenza Picena, Moronese (M5S), prima esperienza in campo politico-amministrativo, Nugnes (M5S), architetto, Piano (AUT), ingegnere, Puppato (PD), già sindaco di Montebelluna e consigliere regionale in Veneto, Sollo (PD), sindaco di Casavatore, Vaccari (PD), già sindaco di Nonantola, Zizza (COR), già sindaco di Carovigo.

¹⁷ V. nota precedente.

Si può affermare quindi che, rispetto alla corrispondente Commissione alla Camera, la 13^a Commissione del Senato è caratterizzata da un maggiore tasso di competenze politico-professionali e da una più elevata frammentazione dei gruppi parlamentari. Per questi motivi, riteniamo sia una delle sedi predilette dai gruppi di pressione per far valere le proprie ragioni, vista la scarsa coesione della maggioranza a sostegno dell'esecutivo, il quale, nel corso dell'*iter legis*, ha dovuto necessariamente accettare un'importante attività emendativa da parte dei membri della Commissione.

Procederemo ora ad analizzare gli emendamenti presso la tredicesima Commissione al Senato.

2. Una volta concluse le audizioni informali il 13 gennaio 2015, il presidente della Commissione ha fissato per il 22 gennaio seguente il termine per la presentazione degli emendamenti al testo. L'esame degli articoli ha occupato il lavoro della Commissione sino al 30 settembre 2015, per un totale di 38 sedute distinte¹⁸.

Il lavoro della Commissione risulta particolarmente significativo. Sono stati inseriti 22 nuovi articoli, molti dei quali contenenti disposizioni settoriali solo teleologicamente correlate al provvedimento in discussione ma senza alcuna effettiva connessione con il testo licenziato in prima lettura dalla Camera dei deputati. La Commissione, inoltre, ha deciso di sottoporre al voto dell'Assemblea lo stralcio (*ex art.* 101 R.S.)¹⁹ di 6 articoli del disegno di legge.

Nel complesso sono stati approvati 171 emendamenti (tabella 1), di cui 40 presentati dal relatore, tesi principalmente a recepire i pareri provenienti dalle altre Commissioni (in particolare, dalla Commissione Affari Costituzionali e dalla Commissione Bilancio). I restanti emendamenti tendevano ad accogliere non solo le proposte fatte proprie dai parlamentari di maggioranza ma anche alcune di quelle sostenute dall'opposizione²⁰. Inoltre, si nota come un discreto numero di emendamenti, pur essendo stati presentati da diversi parlamentari, abbiano identica formulazione. Tale fenomeno, come evidenziato in dottrina²¹, tende ad indicare emendamenti presentati su suggerimento di uno o più gruppi di pressione.

¹⁸ Le relazioni delle Commissioni devono essere presentate al Senato entro due mesi dall'assegnazione del progetto (norma sostanzialmente disattesa dalla prassi). Il termine per la conclusione dell'esame in sede referente è *de facto* stabilito da meccaniche inerenti la programmazione dei lavori. Cfr. sul punto V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 529 s.

¹⁹ Art 101 R.S.: "1. Iniziato l'esame degli articoli di un disegno di legge, ciascun Senatore può chiedere che uno o più articoli o disposizioni in essi contenute siano stralciati quando siano suscettibili di essere distinti dagli altri per la loro autonoma rilevanza normativa. 2. Sulla proposta l'Assemblea discute e delibera nelle forme e con i limiti previsti per le questioni pregiudiziali e sospensive." Per prassi le proposte di stralcio approvate dalla Commissione vengono presentate in aula non da uno specifico senatore ma dalla Commissione stessa. Nel corso dell'esame del provvedimento, quando l'Assemblea dovrebbe iniziare l'esame di un articolo oggetto di proposta di stralcio da parte della Commissione, il Presidente ne dà comunicazione all'aula, la quale, a sua volta, delibera sulla proposta della Commissione. Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, 28 ottobre 2015, seduta antimeridiana n. 532, p. 94.

²⁰ Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, seduta pomeridiana n. 528, 21 ottobre 2015. Nella relazione di maggioranza (p. 6 ss.) viene ricordato dal sen. Vaccari come l'eccessiva lunghezza dell'*iter* del provvedimento sia dipesa dalla volontà di collaborare in modo proficuo tra tutte le forze politiche al fine di approvare un testo il più possibile condiviso.

²¹ N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in «Amministrazione in cammino», 2006, 3.

È opportuno ricordare come il numero di emendamenti approvati, seppur esiguo rispetto al totale degli emendamenti proposti (1163)²², non ci permette di affermare nulla riguardo alla rilevanza delle modifiche apportate. Solamente i documenti raccolti dalla Commissione nel corso delle audizioni informali, ci consentono di mettere in relazione gli emendamenti approvati con le proposte avanzate dai vari gruppi di pressione e di valutare, in tal modo, quanto sia stata condotta efficacemente l'attività di *lobbying* ovvero quante delle richieste dei gruppi di pressione siano state effettivamente accolte e in quale misura²³.

Prendiamo ora in esame i documenti consegnati alla Commissione. *In primis* c'è da sottolineare che i gruppi uditi sono stati numerosi. In totale se ne contano 44: 11 rappresentanti di vari settori imprenditoriali che fanno capo a Confindustria; 4, invece, rappresentanti di imprese operanti nel mondo del commercio; altri 4 affiliati ad associazioni che si occupano di tutela dell'ambiente e del territorio, 7 in rappresentanza di imprese o consorzi operanti nel settore del recupero e riutilizzo dei rifiuti e, infine, alcuni gruppi di pressione istituzionali²⁴.

Le audizioni informali sono state l'occasione per consentire ai sopracitati gruppi di pressione di esprimere le proprie osservazioni sul disegno di legge e suggerire eventuali emendamenti. Ovviamente, non tutti i gruppi di pressione hanno effettuato proposte su ogni singolo articolo del provvedimento, limitandosi a commentare le sole disposizioni che avrebbero influito nei settori in cui ciascuno di essi si trova ad operare. A ciò si aggiunga che diverse *lobbies*²⁵ non hanno presentato specifiche proposte emendative ma si sono servite dell'audizione o per tentare di influenzare l'agenda parlamentare circa provvedimenti che avrebbero potuto essere presi in considerazione in un secondo momento, oppure, più semplicemente, per presentare la propria attività al legislatore e autopromuoversi presso lo stesso.

Oltretutto, come facilmente prevedibile, le *lobbies* più grandi, dotate di un maggior tasso di *expertise*, sono state assecondate in misura più rilevante rispetto a quelle più piccole, spesso sprovviste di competenze tecniche adeguate, a cui è stato riservato un trattamento deteriore. Si tenga presente, inoltre, che i gruppi di pressione maggiori sono intervenuti per primi²⁶, condizionando notevolmente il proseguimento della discussione.

3. Come abbiamo anticipato, al fine di valutare l'efficacia dell'azione di *lobbying* svolta dai gruppi di pressione, abbiamo analizzato i documenti che questi

²² Senato della Repubblica, banche dati specialistiche, ricerca emendamento.

²³ Come già accennato nel primo capitolo, teniamo a puntualizzare che l'analisi dell'attività dei gruppi di pressione basata sui documenti rilasciati nel corso delle audizioni informali comprende soltanto una parte delle modifiche apportate dalla Commissione. Tuttavia, tale metodologia permette di studiare il comportamento dei senatori della Commissione e di porlo in relazione ad un numero consistente di modifiche apportate al testo.

²⁴ V. *supra*, nota 4.

²⁵ A titolo di esempio v. le relazioni di Assoporti e di Assobirra.

²⁶ La seduta della 13ª Commissione permanente del 26 novembre 2014, n. 92, è stata interamente dedicata all'audizione di Confindustria. La seduta successiva del 2 dicembre 2014, n. 93, è stata riservata all'ascolto delle associazioni rappresentative del mondo agricolo, ma soltanto Coldiretti ha consegnato la relativa documentazione, e all'UCINA. In seguito, nella seduta del 3 dicembre 2014, n. 94 sono stati uditi FAI e Legambiente.

hanno consegnato presso gli uffici della 13^a Commissione. Nello specifico, abbiamo cercato di rintracciare quale fosse il giudizio complessivo sul provvedimento da parte delle *lobbies* e abbiamo raccolto i vari emendamenti suggeriti alla Commissione, la maggior parte dei quali dettagliati e puntuali.

A questo punto, abbiamo provveduto a realizzare un grafico a doppia entrata, inserendovi i dati così raccolti. Il “motivo” riportato nella casella di ogni singolo gruppo di pressione indica il livello di gradimento espresso nei confronti del provvedimento nel suo complesso. Allo stesso modo, per ogni singolo articolo nei confronti del quale sono stati avanzati degli emendamenti da parte dei gruppi di pressione, il “motivo” della casella segnala in che misura la proposta emendativa sia stata accolta. In sostanza, l’analisi del grafico mostra quante delle proposte formulate dai gruppi di pressione siano state incluse all’interno testo adottato dalla Commissione ovvero l’efficacia dell’attività di *lobbying* condotta.

Dall’esame dei dati raccolti emergono due diverse tendenze. In primo luogo, si può osservare come i gruppi di pressione che avevano espresso un giudizio fortemente contrario al provvedimento, così come approvato in prima lettura della Camera dei deputati, abbiano visto accogliere le loro proposte emendative in misura relativamente maggiore rispetto ai gruppi che, invece, si ritenevano soddisfatti dalle misure *ivi* contenute. In secondo luogo, si può notare che, nei casi in cui la stessa proposta emendativa sia stata avanzata da più gruppi di pressione, essa tende ad essere recepita dalla Commissione.

È interessante rilevare che, in questa circostanza, buona parte degli emendamenti approvati su suggerimento dei gruppi di pressione sono stati presentati dal relatore. Questi, normalmente, ha assunto il ruolo di “mediatore”, formulando un emendamento riassuntivo delle proposte emendative recanti il medesimo contenuto, avanzate da uno o più senatori i quali, a loro volta, si erano dimostrati particolarmente sensibili alle istanze manifestate da alcuni gruppi pressione in sede di audizione.

Si prendano a titolo esemplificativo gli emendamenti riguardanti la disciplina del c.d. “vuoto a rendere”, disposizione introdotta all’art. 25 del testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati. Nel corso delle audizioni informali, tale disciplina è stata giudicata in modo estremamente negativo da tutti i gruppi di pressione operanti nel settore di produzione, distribuzione e riciclo di bevande imbottigliate. Il relatore ha presentato una prima proposta di modifica (emendamento 25.100) il 25 febbraio 2015. Sulla medesima linea, una serie di senatori appartenenti a diversi gruppi parlamentari hanno proposto subemendamenti (emendamenti da 25. 100/1 a 25.100/9). A questo punto, l’11 marzo, il relatore ha presentato un nuovo emendamento (25.100 testo 2), che assorbiva parte delle richieste pervenute con i subemendamenti pur mantenendo un’ineccepibile formulazione tecnica.

Si noti che il comportamento tenuto dal relatore, nel caso di specie, ha precluso la votazione sui singoli subemendamenti presentati nei confronti della prima formulazione del testo. Questa soluzione, volta a ridurre al minimo il numero di votazioni in un ambito in cui il Governo avrebbe potuto non ottenere la maggioranza, ha permesso al Governo di far porre in votazione un unico testo. Il testo posto in votazione è stato riformulato in modo da accogliere un numero di subemendamenti appena sufficienti a garantirne l’approvazione attraverso una

Emendamenti approvati dalla 13° commissione suddivisi in base al gruppo del primo firmatario

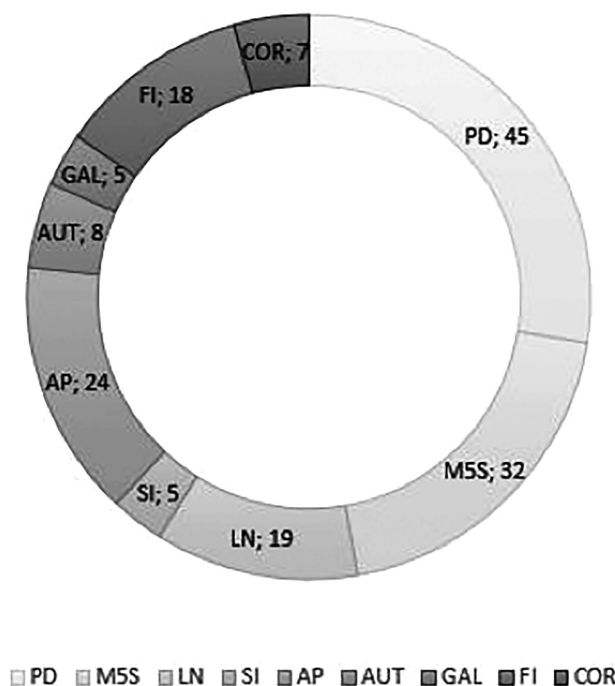


Grafico 1. Non sono stati conteggiati gli emendamenti presentati dal relatore, in quanto non direttamente ascrivibili ad un determinato gruppo parlamentare ma più spesso rispondenti ad esigenze di mediazione tra le forze politiche della Commissione.

maggioranza più ampia di quella governativa; al contempo, in questo modo, sono state escluse dal tavolo delle trattative quelle forze politiche che alla fine hanno votato in modo contrario in Commissione.

Il modo di procedere utilizzato dalla Commissione è ispirato alla consolidata prassi²⁷ che vede lo svolgimento dei lavori in sede referente caratterizzarsi per un'interpretazione a maglie larghe delle disposizioni regolamentari concernenti i limiti temporali per la presentazione degli emendamenti da parte dal relatore. Tale metodo, infatti, risulta ottimale per l'assunzione di decisioni di carattere consensuale, qualora queste dovessero essere condivise da almeno una parte rilevante dell'opposizione²⁸.

²⁷ V. sul punto L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 226.

²⁸ C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di Governo*, Padova, Cedam 2012, pp. 349 ss.

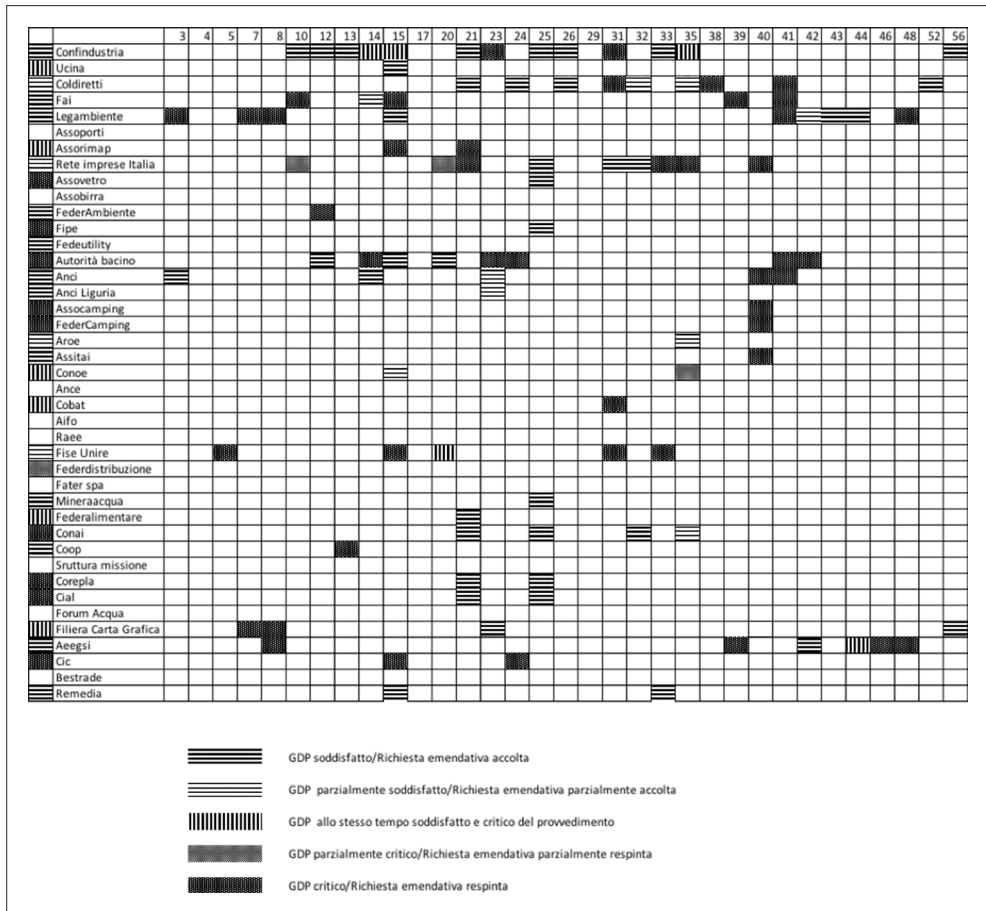


Grafico 2. La numerazione degli articoli del provvedimento è quella risultante dal testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura.

Allo stesso tempo, tale modo di conduzione dei lavori risulta particolarmente penalizzante per le minoranze escluse dalla mediazione sopracitata. Infatti, l'impossibilità per queste minoranze di porre in votazione i subemendamenti presentati oltre a "blindare" il testo da possibili votazioni impreviste circa emendamenti sgraditi alla maggioranza, all'interno di un consesso in cui anche solo uno o due voti potrebbero essere rilevanti, le fa scomparire dai resoconti sommari della Commissione, nei quali sono riportati solamente gli emendamenti effettivamente posti in votazione²⁹. Tale espediente, pur permettendo una velocizzazione dell'iter procedurale e garantendo che il testo approvato sia coincidente con le

²⁹ Il comportamento del relatore è stato effettivamente stigmatizzato dai senatori del M5S, i quali si sono lamentati del fatto che "il ripetuto deposito di emendamenti da parte del relatore [...] introduce modifiche surrettizie al progetto di legge, modificandone irrimediabilmente l'originaria fisionomia", così sen. Nuges (M5S), resoconto sommario, 13ª Commissione permanente, 15 luglio

mediazioni effettuate tra la maggioranza dei membri della commissione, rende difficile capire la dimensione dello iato esistente tra le decisioni assunte e le posizioni iniziali dei diversi gruppi parlamentari. La difficoltà di percepire l'entità di un'eventuale mediazione tra le forze che hanno approvato gli emendamenti sopracitati sostanzialmente riduce il livello *accountability* del processo decisionale; e la possibilità di attribuire una chiara responsabilità politica in capo ai vari soggetti che hanno permesso con il loro voto l'adozione di un determinato provvedimento si fa in tal modo sfuggente³⁰.

Analoghe considerazioni possono essere fatte riguardo agli stralci (*ex art.* 101 R.S.) proposti dalla Commissione e approvati dall'aula nel corso dell'esame del provvedimento. Oggetto di stralcio sono stati sei articoli del testo uscito dall'esame della Camera dei deputati (artt. 21, 26, 27, 28, 32, 35).

Gli articoli stralciati ai sensi dell'art. 101 R.S. contengono disposizioni distinguibili dalle altre per la loro autonoma rilevanza normativa rispetto al resto del provvedimento in esame. Purtuttavia, a noi non sembra che questa sia stata la ragione ultima che abbia spinto il Governo a proporre lo stralcio degli articoli in questione³¹. Ci pare, invece, che lo stralcio di queste disposizioni sia dovuto principalmente alla forte divergenza o contrarietà dei gruppi di pressione interessati dalla normativa. Quindi, il Governo, riscontrata l'impossibilità di effettuare una mediazione soddisfacente degli interessi e delle istanze manifestate dai vari gruppi di pressione, ha preferito accantonare le proposte formulate. Si tenga presente che la scelta di stralciare dal provvedimento tali disposizioni, pur nella prospettiva di dedicare ad esse una maggior attenzione in un momento futuro, *de facto* ha assecondato le richieste dei gruppi di pressione volte a difendere la propria posizione nel settore.

4. Nel complesso, l'esame parlamentare del disegno di legge e, nello specifico, quello della 13^a Commissione in sede referente al Senato, ha modificato radicalmente il testo, sia rispetto a quello licenziato dal governo, sia rispetto alle modifiche ad esso apportate dalla Camera dei deputati. I cambiamenti inseriti hanno effettivamente stravolto l'originale versione governativa, che conteneva principalmente novelle legislative al Codice dell'ambiente (l.152/2006). Le modifiche introdotte in sede parlamentare hanno stralciato, o reso sostanzialmente inefficaci³², molte delle disposizioni innovative pensate dal Governo. Inoltre, sono state

2015, n. 161. Il relatore Vaccari ha risposto alle critiche che alcuni degli emendamenti da lui proposte hanno permesso l'approvazione di proposte avanzata dal M5S.

³⁰ Sul punto si veda la monografia di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967.

³¹ Resoconto sommario, 13^a Commissione permanente, 11 marzo 2015 n. 126. La sottosegretaria Degani ha motivato le proposte di stralcio manifestando la volontà del governo di voler intervenire in modo autonomo in materia di consorzi anche in seguito ad un'attività istruttoria portata avanti dall'AGCM. In risposta, la sen. Nuges (M5S) affermava che la trattazione all'interno del provvedimento in esame degli articoli oggetto della proposta di stralcio avrebbe fornito la via più celere per giungere a disciplinare la materia.

³² Si pensi ad esempio all'iter della disposizione volta a incentivare dietro compenso il consumatore a restituire i contenitori vuoti di bevande consumate c.d. "vuoto a rendere". La norma inserita alla Camera dei deputati tramite un emendamento presentato dal relatore, dopo che un emendamento dal contenuto analogo, presentato dall'on. Villarosa (M5S) era stato dichiarato inammissibile per

approvate svariate misure estranee agli originali contenuti del provvedimento benché collegate ad esso da un punto di vista teleologico.

Ciò non significa che, a priori, l'attività emendativa svolta dalla Commissione e dall'aula abbia determinato un peggioramento qualitativo del testo. A nostro avviso, sarebbe profondamente errato sostenere che, data l'elevata tecnicità della materia, solo al Governo e agli uffici tecnici da esso preposti allo svolgimento dell'istruttoria legislativa spetterebbe la facoltà di autorizzare modifiche rilevanti al testo.

La decisione del Parlamento di estendere (seppur a dismisura) gli ambiti d'intervento del provvedimento risultano essere, infatti, assolutamente legittime. Anche perché, presso tale organo, risiedono competenze tali da consentire un adeguato intervento normativo da un punto di vista tecnico (uffici legislativi dei maggiori gruppi parlamentari, segreteria delle Commissioni competenti, i rappresentanti degli stessi gruppi di pressione e, talvolta, i singoli parlamentari)³³. Quindi, le modifiche apportate dal Parlamento al testo sono giustificate da fisiologiche ragioni politiche. Oltretutto, l'oramai consolidata tendenza che vede l'esecutivo predominare nella fase d'iniziativa legislativa (in relazione alle proposte di legge effettivamente approvate), spinge sempre più i singoli parlamentari a raggiungere per via emendativa obiettivi che, un tempo, erano perseguiti attraverso l'approvazione di singoli disegni di legge³⁴.

Il problema risiede, semmai, nella difficoltà di attribuire una chiara responsabilità politica per le singole modifiche introdotte. A nostro parere, ciò si deve a due ragioni. In *primis*, l'opacità dei lavori della Commissione in sede referente rende difficile capire le posizioni e gli orientamenti espressi dai singoli gruppi parlamentari in merito ad ogni modifica introdotta dalla Commissione; la pubblicazione dei meri resoconti sommari non permette, infatti, di raggiungere questo scopo. In secondo luogo, la già ribadita mancanza di una disciplina organica del fenomeno lobbistico ostacola la trasparenza dei singoli processi decisionali, rivelando l'insufficiente livello di *accountability* che attualmente li caratterizza.

assenza di copertura finanziaria. L'esame presso il Senato vede l'opinione contraria alla disposizione di tutti gli operatori economici del settore. L'esito delle pressioni così esercitate si traduce in una sostanziale "vittoria" per i gruppi di pressione che chiedevano l'abrogazione della norma. Il vuoto a rendere, rispetto alla iniziale formulazione che ne prevedeva un suo utilizzo in modo sistemico, viene introdotto in via sperimentale e su base volontaria per i soli esercizi commerciali interessati.

³³ Attendibili ricostruzioni di carattere giornalistico riportano di un diverbio tra l'attuale capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e il relatore presso il Senato del c.d. collegato ambientale. Il primo lamentava, all'interno su un saggio inizialmente pubblicato sulla rivista "Osservatorio sulle fonti" che solo l'ufficio legislativo del ministero dell'ambiente possedesse le competenze tecniche necessarie a legiferare in materia, rammaricandosi per l'eccessiva quantità di emendamenti approvati nel corso dell'esame parlamentare. Il saggio citato è stato rimosso in seguito alle rimostranze avanzate dal Sen. Vaccari volte a ribadire la piena legittimità delle modifiche introdotte in sede parlamentare. La vicenda è riassunta dal seguente articolo, V. R., *Il caso scabroso delle leggi mostro (e dei senatori offesi)*, La Staffetta, Venerdì, 13 Ottobre 2017, reperibile all'indirizzo <http://www.staffettaonline.com/articolo.aspx?ID=271298>.

³⁴ Sulla sempre maggiore centralità dell'esecutivo rispetto al legislativo, in prospettiva comparata si veda: Y. MÉNY, Y. SUREL, *Politique comparée*, Parigi, Montchrestien, 2004. Più nello specifico, sull'evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Governo nel caso italiano v. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in «Il Filangieri», 2010.

La Commissione che ha esaminato il collegato ambientale in sede referente non deve essere giudicata negativamente per aver modificato in modo estensivo il progetto di legge ad essa assegnato³⁵. Occorre invece iniziare ad interrogarsi sulla possibilità di sviluppare ed affinare strumenti in grado di fornire un quadro più chiaro sia sull'attività normativa del Parlamento e del Governo sia sulle rispettive responsabilità, oltre che sull'eventuale azione di soggetti esterni *latu sensu* “rappresentativi” che potrebbero averne influenzato le decisioni³⁶.

³⁵ Non è ovviamente nostra intenzione fornire un giudizio di carattere politico sulla bontà o meno delle disposizioni che sono state così introdotte.

³⁶ 39 Più nello specifico, sul tema della pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari operanti in sede referente v. M. RUBECCHI, *La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari*, in «Osservatorio sulle fonti», 3/2016, pp. 12 ss.