Alcune brevi considerazioni sulla opportunità di disciplinare con legge statale la rappresentanza di interessi nell’ordinamento giuridico italiano e sulle soluzioni tecnico-giuridiche preferibili [[1]](#footnote-1)

di Fulvio Pastore[[2]](#footnote-2)

Ringrazio il Presidente e i componenti della Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati per l’invito a questa audizione. Ringrazio i consiglieri parlamentari e la segreteria della Commissione, per l’invio dei materiali. Saluto e ringrazio i Maestri e i Colleghi che mi hanno preceduto nelle audizioni e quelli che seguiranno. Farò delle osservazioni disordinate su alcuni punti che ritengo particolarmente rilevanti, approfittando anche del fatto che molti argomenti sono già stati affrontati, in modo sicuramente più autorevole, da altri relatori e quindi cercherò di sviluppare delle suggestioni, degli spunti, che ho colto. Però mi riservo di far avere un testo più organico alla Commissione.

In primo luogo si tratta di valutare se sia opportuno o meno apprestare una disciplina legislativa statale della rappresentanza di interessi e quali obiettivi si debba porre. In secondo luogo si tratta di stabilire se la legge statale disponga o meno di una legittimazione a intervenire con una disciplina organica *in subiecta materia*, atteso che a seguito della riforma del Titolo V, con il rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, la competenza legislativa generale e residuale è stata conferita alle regioni. Inoltre, si tratta di valutare se sia preferibile introdurre una disciplina legislativa dettagliata della materia o piuttosto convenga introdurre una disciplina legislativa “a maglie larghe” per lasciare spazio alle numerose altre fonti di produzione del diritto che nel nostro ordinamento possono incidere sui rapporti giuridici in esame. In terzo luogo, appare utile accennare alla questione concernente la individuazione in via legislativa della sede organizzativa alla quale sia preferibile demandare le funzioni amministrative, di controllo e anche di adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, nel caso di accertamento della commissione di illeciti da parte di chi svolge attività di rappresentanza di interessi. In quarto luogo e infine, merita qualche considerazione la natura degli illeciti e delle correlate sanzioni da prevedere nella disciplina legislativa che si intende apprestare.

Come è stato già sottolineato in vari interventi, l’ordinamento giuridico italiano è uno dei pochi dell’Unione Europea - e più in generale delle democrazie mature – a essere demunito di una legislazione statale a carattere generale in tema di rappresentanza di interessi. Le ragioni di questa lacuna sono molteplici, prevalentemente di matrice culturale oltre che politica più che giuridica, ma non è questa la sede per approfondire e analizzare la questione, per quanto interessante. La mancanza di una disciplina legislativa della materia, ovviamente, non vuol dire che in Italia non si sia svolta in passato e non si svolga all’attualità una significativa quanto intensa attività di rappresentanza degli interessi presso le sedi istituzionali e in particolare presso il nostro Parlamento.

Come è noto i rappresentanti dei gruppi di interesse, c.d. lobbisti, sono infatti frequentatori abituali delle sedi istituzionali alle quali accedono talvolta nella veste di ex parlamentari, talaltra nella veste di giornalisti accreditati, in altri casi ancora come collaboratori dei politici.

Del resto, la rappresentanza d’interessi si rivela spesso utile nei processi decisionali, nella misura in cui mette a disposizione dei decisori informazioni, dati e considerazioni pertinenti e talvolta fondamentali sui temi da affrontare, di cui altrimenti non avrebbero avuto conoscenza. Assolutamente fuorviante è la constatazione che si possano verificare condotte illecite volte a condizionare i processi decisionali a favore di interessi particolari che si pongano in contrasto con interessi pubblici. Tali condotte, infatti sono già previste e punite, anche penalmente, dall’ordinamento ed esulano completamente dalle questioni affrontate in questa sede.

In senso opposto, neppure si può accedere alla prospettiva, pure fortemente presente in dottrina, che tende a far rientrare la rappresentanza di interessi nella sfera della rappresentanza politica. Come se, nel momento attuale di crisi della rappresentanza politica e di mancanza di adeguati strumenti di partecipazione politica, la rappresentanza di interessi potesse costituire un succedaneo, idoneo a risolvere eventuali *deficit* di rappresentatività delle Istituzioni. La rappresentanza politica, infatti, per definizione, ha carattere unitario, poiché è chiamata a perseguire e tutelare l’interesse generale e non interessi particolari, come invece, in via preminente avviene per l’attività di *lobbying*. La crisi della rappresentanza politica in Italia si può risolvere, o quanto meno alleviare, con una riforma del sistema elettorale; con una disciplina legislativa della forma partito che dia finalmente piena attuazione all’articolo 49 Costituzione; con il rafforzamento degli strumenti di partecipazione politica e, soprattutto, con la stabilizzazione e razionalizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare. Non certo puntando su una supplenza della rappresentanza di interessi agli strumenti principali della democrazia.

Ciò chiarito e sgombrato il campo da enfatizzazioni eccessive, è altrettanto vero che nelle democrazie che prevedono una disciplina legislativa generale della rappresentanza di interessi, l’attività di *lobbying* è molto più trasparente rispetto a quanto accade da noi. Solitamente, in quei Paesi, esiste un registro dei lobbisti, i quali sono tenuti a dichiarare per quali gruppi di interesse operano e devono rendicontare le attività svolte, indicando i contatti avuti con i rappresentanti delle Istituzioni. In quegli ordinamenti, quando si ascolta un’opinione o si prende in considerazione una proposta o si valutano dei dati, si tiene conto del fatto che quell’opinione, quella proposta o quei dati provengono da soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi particolari e si fa così la giusta tara. Da noi, invece, spesso, si legge un articolo di giornale o una pubblicazione o si ascolta un’opinione, immaginando che siano frutto di un pensiero critico disinteressato, mentre, invece, magari, provengono da chi svolge, senza dichiararlo ufficialmente e pubblicamente, un’attività di rappresentanza di interessi.

L’opportunità di disciplinare il fenomeno, quindi, dipende dall’esigenza di rendere più trasparente un’attività che di fatto viene comunque normalmente già svolta e di renderla nel contempo più funzionale al raggiungimento di decisioni che siano volte a perseguire gli interessi generali. Questi obiettivi sono raggiungibili attraverso una regolamentazione giuridica dell’attività di *lobbying*, che la limiti e la controlli ma soprattutto la indirizzi, prevedendo una serie di incentivi e di premialità, affinché si svolga in senso virtuoso, più che delle sanzioni.

In una democrazia liberale matura come la nostra, peraltro, non avrebbe alcun senso prevedere una disciplina restrittiva della rappresentanza di interessi che prevedesse requisiti eccessivamente rigidi di accesso per chi volesse esercitare l’attività di rappresentanza di interessi, come sarebbe nel caso si volesse istituire un vero e proprio albo professionale con un esame abilitante; oppure, che prevedesse modalità tipizzate di svolgimento dell’attività di *lobbying*, corredando con gravi sanzioni i divieti di fuoruscire dai procedimenti standardizzati introdotti; oppure, ancora e sempre a titolo esemplificativo, che pretendesse di controllare e sorvegliare i contenuti delle comunicazioni intercorse tra rappresentanti di interesse e rappresentanti delle Istituzioni.

In via preliminare, d’altro canto, ci si deve chiedere in questa sede, se la legge statale abbia o meno un titolo competenziale che ne legittimi l’intervento e, in caso positivo, quale sia la natura di tali competenze. I rapporti giuridici ai quali ci si riferisce quando si tratta di rappresentanza di interessi hanno sicuramente natura complessa e, pertanto, rientrano in diverse materie e settori di intervento, alcuni dei quali di competenza esclusiva dello Stato (come ad esempio, ordinamento penale, organi dello Stato, tutela della concorrenza), altri, di competenza bipartita (come, ad esempio, formazione professionale, professioni), altri ancora di competenza piena o residuale delle regioni o demandati alla potestà statutaria e regolamentare delle regioni. Anche in considerazione della natura complessa dei rapporti da disciplinare, sarebbe preferibile prevedere una legislazione statale a maglie larghe, fatta prevalentemente di norme di principio, che scenda nel dettaglio solo negli ambiti di competenza esclusiva dello Stato, anche per lasciare uno spazio adeguato alle norme giuridiche regionali negli ambiti di competenza delle regioni, oltre che per consentire alla normazione secondaria statale (sia regolamenti dell’esecutivo che atti normativi di autorità amministrative indipendenti) di intervenire quando sia opportuno, ma anche per lasciare uno spazio adeguato all’interpretazione giurisprudenziale.

L’ordinamento giuridico già prevede, infatti, fonti di produzione del diritto, diverse dagli atti legislativi statali, che intervengono, avendone titolo competenziale, in materia di rappresentanza di interessi e la legislazione statale *de jure condendo*, quindi, dovrà comporsi a regime con quelle fonti del diritto, nel futuro quadro ordinamentale. Basti pensare alle leggi regionali già esistenti in materia di *lobbying*, ai regolamenti dei consigli regionali, agli stessi regolamenti parlamentari.

Un’altra questione sulla quale appare utile riflettere è quella concernente la individuazione della sede organizzativa presso la quale allocare le competenze amministrative in materia, quali, a solo titolo di esempio: tenuta dei registri e di tutta la documentazione di cui eventualmente la legge preveda il deposito da parte degli operatori; rilascio di eventuali autorizzazioni e o attestazioni previste dalla disciplina; vigilanza sull’attività dei rappresentanti di interessi; contestazione, accertamento ed eventuale irrogazione di sanzioni in caso di ipotesi di condotte illecite.

Su questo punto sono state formulate varie ipotesi e innumerevoli altre se ne potrebbero avanzare. In questa sede, merita considerare brevemente le ipotesi di affidamento delle competenze amministrative in questione: a un nuovo organo istituito ad hoc; all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB); all’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL).

L’istituzione di un nuovo organo *ad hoc* presenterebbe il vantaggio di poter configurare la nuova struttura organizzativa sulla base delle particolari esigenze emergenti dalla disciplina legislativa *de jure condendo* oltre che di poter contare su funzionari e componenti selezionati sulla base di competenze specialistiche e specifiche. In senso contrario a questa soluzione si deve considerare che si determinerebbe un ulteriore peso sul bilancio dello Stato e si contravverrebbe alle esigenze di economicità dell’azione amministrativa oltre ad andare in direzione contraria rispetto all’obiettivo di uno snellimento della macchina amministrativa statale.

L’idea di affidare i compiti in questione all’ANAC si sposerebbe bene con una visione restrittiva e punitiva della disciplina, nel senso che tenderebbe a inquadrare il fenomeno attraverso una lente particolare, se vogliamo in qualche modo caratterizzata dal pregiudizio che l’attività di *lobbying* rischi facilmente di tracimare in condotte volte a sviare le decisioni istituzionali dal perseguimento dell’interesse pubblico, sicché debba apprestarsi un sistema di controlli e di sanzioni volto a prevenire e contrastare tali rischi.

La Consob e l’AGCM, a loro volta, sono organi troppo settoriali e appaiono quindi non particolarmente indicati a svolgere i compiti in questione. Si deve, invero, tener conto del fatto che la rappresentanza di interessi si svolge in numerosi campi che esulano del tutto dall’ambito di operatività delle società quotate in borsa o più in generale dal campo delle imprese. Si pensi, a mero titolo di esempio, alla rappresentanza di interessi nel campo dei diritti civili e sociali, della libertà di religione, della tutela dell’ambiente.

La proposta di conferire le funzioni amministrative in tema di rappresentanza di interessi al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro ha il pregio di voler contribuire a rivitalizzare un organo a rilevanza costituzionale che nell’intenzione dei Costituenti avrebbe dovuto assumere un ruolo da protagonista nei processi decisionali statali ma che per diverse ragioni è diventato del tutto marginale, tanto da spingere molti a proporne l’abolizione. Il CNEL, peraltro, ha una dotazione organica, una struttura amministrativa e una composizione che potrebbero favorire un proficuo e corretto svolgimento dei compiti in esame.

Ovviamente ogni valutazione e ogni decisione in ordine all’adozione di eventuali sanzioni amministrative a carico dei parlamentari, in conseguenza dell’accertamento di condotte illecite commesse in concorso con i lobbisti, dovrebbero essere rimesse esclusivamente agli organi parlamentari, in ossequio ai principi di autonomia e indipendenza delle camere parlamentari.

Mi avvio a concludere questo breve intervento affrontando il tema relativo alla natura degli illeciti e delle correlate sanzioni che saranno eventualmente previsti nella disciplina *de jure condendo*.

Vari ordinamenti assunti dalla dottrina più autorevole a riferimento comparatistico, perché più omogenei di altri rispetto al nostro (Francia, Inghilterra, Germania, USA), contemplano una serie di divieti legislativi nello svolgimento dell’attività di rappresentanza di interessi che si configurano come vere e proprie fattispecie di reato, corredate quindi da sanzioni di natura penale.

In Italia, tuttavia, già esistono numerose fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione nelle quali sarebbero sussumibili le più gravi condotte illecite poste in essere nello svolgimento di attività di rappresentanza di interessi. L’introduzione di ulteriori ipotesi di reato in tale ambito, quindi, non solo sarebbe di fatto inutile ma andrebbe in senso esattamente contrario alle forti esigenze di depenalizzazione degli illeciti e di razionalizzazione del nostro sistema di norme penali.

In senso esattamente opposto, non si può neppure accedere alla prospettiva di quegli studiosi che, in virtù di un approccio iperliberista, ritengono doversi evitare ogni tipo di sanzione giuridica, sia pure amministrativa o civilistica, essendo sufficiente come conseguenza sanzionatoria, in caso di comportamenti illeciti, per gli operatori professionali (c.d. lobbisti) una perdita reputazionale e per i rappresentanti delle Istituzioni una responsabilità politica. I limiti e i divieti eventualmente posti dalla legge all’attività di rappresentanza degli interessi, infatti, finirebbero, se si seguisse questa impostazione, per configurarsi come norme imperfette, prive di qualsivoglia coercibilità e cogenza. Prevedibilmente, quindi, tali limiti verrebbero facilmente disattesi ed elusi sia dagli operatori professionali che dai politici.

La soluzione preferibile, pertanto, è quella di porre, a presidio dei divieti e dei limiti che saranno posti dalla futura legislazione, delle sanzioni di natura amministrativa che vadano dalle più blande, come la mera censura, a quelle più gravi, come la inflizione di ammende pecuniarie e la sospensione dallo svolgimento dell’attività, fino a giungere a quelle estreme della inibizione dall’esercizio della professione e della cancellazione dal registro dei rappresentanti di interessi.

Ciò precisato, si condivide, per altro verso, la tesi che il modo preferibile per orientare l’attività di rappresentanza di interessi in senso utile per l’interesse pubblico non sia tanto quello di vietare e sanzionare condotte, quanto piuttosto quello di incentivare comportamenti virtuosi, attraverso premialità, accreditamenti e facoltizzazioni. In tal senso appare quanto mai utile prevedere: un accesso facilitato dei lobbisti accreditati e registrati alla documentazione istituzionale; la possibilità per gli stessi di essere auditi e/o di presentare documenti, dati, proposte emendative.

Al fine di evitare che la rappresentanza di interessi particolari possa andare a detrimento dell’interesse generale poiché non adeguatamente bilanciati, sarebbe inoltre opportuno prevedere, che negli stessi procedimenti, gruppi portatori di interessi opposti debbano essere rappresentati, ricevendo lo stesso identico spazio, quando ne facciano richiesta.

In conclusione, appare quanto mai opportuno che le Camere parlamentari, nella corrente legislatura, riescano a colmare la lacuna presente, nel sistema legislativo in vigore, in tema di rappresentanza di interessi. Il nostro Paese, infatti, come si è già sottolineato è ormai una delle poche democrazie mature ancora sguarnite di una disciplina legislativa statale organica in materia.

Sono numerose le legislature, caratterizzate dalle più disparate maggioranze politiche, nelle quali si è tentato, senza successo, di pervenire al risultato auspicato e assommano ormai a oltre cento le proposte di legge sinora depositate in materia. Ci si deve, quindi, augurare che nella corrente legislatura il traguardo venga finalmente raggiunto, anche perché si tratta di una disciplina legislativa che non rientra tra quelle che caratterizzano un indirizzo politico di parte ma sono di interesse generale di tutte le forze politiche. Pertanto è auspicabile una convergenza tra maggioranza e minoranze, la più ampia possibile, sulle soluzioni tecnico-giuridiche che saranno prescelte.

In questa prospettiva, un particolare plauso mi sento di esprimere al Presidente della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, Nazario Pagano, che ha promosso l’istituzione di un tavolo tecnico sul tema con la partecipazione di numerosi studiosi. Il metodo di lavoro seguito dal tavolo tecnico, al quale ho l’onore di partecipare, si è rivelato particolarmente fruttuoso e ci si può attendere che pervenga a un documento utile per i lavori della I commissione della Camera dei deputati e più in generale per il nostro parlamento.

Ringrazio per l’attenzione prestata e resto a disposizione per la risposta a eventuali quesiti.

1. Testo dell’audizione del 7 settembre 2023, sessione pomeridiana, presso la Commissione I – Affari costituzionali della Camera dei Deputati, nell’ambito dell’indagine conoscitiva in materia di rappresentanza di interessi. [↑](#footnote-ref-1)
2. Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II. [↑](#footnote-ref-2)