Alcune considerazioni sulla rappresentanza di interessi nella normativa regionale. Spunti di riflessione per un intervento normativo dello Stato.[[1]](#footnote-1)

di Laura Lorello[[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. Un ringraziamento particolare al Presidente Pagano per avermi coinvolto in questo Tavolo di lavoro.

Nel tempo a me assegnato articolerò il mio intervento in due parti, soffermandomi dapprima su alcune delle ragioni che rendono non solo opportuno ma direi anche necessario un intervento normativo di disciplina della rappresentanza di interessi; e individuando poi alcuni elementi di rilievo, ricavati dall’analisi della normativa regionale, che ha avuto ad oggetto Statuti, regolamenti dei Consigli regionali e leggi regionali, ove presenti.

1. Una prima ragione per un intervento legislativo che disciplini la rappresentanza di interessi nel processo di decisione pubblica si lega ad esigenze di trasparenza e pubblicità. Rendere, infatti, trasparente tale processo, far emergere le diverse istanze coinvolte nella definizione della decisione pubblica contribuisce a darle chiarezza, eliminando possibili opacità o zone d’ombra. E’ evidente che ciò giova alla connotazione democratica di un sistema e ai suoi percorsi decisionali. D’altra parte, si è ben consapevoli che un intervento sul piano normativo non è di per sé in grado di eliminare o di prevenire il rischio di fenomeni corruttivi; consente, tuttavia, di portare la rappresentanza di interessi in quanto tale fuori dall’area della corruzione, alla quale essa, per così dire culturalmente, viene ascritta nel nostro Paese. Espressione di questa prospettazione negativa è il fatto che delle sette leggi regionali finora adottate in materia (Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Puglia e Toscana), ben sei nel loro titolo associano la disciplina della rappresentanza di interessi all’esigenza di trasparenza e pubblicità dei processi di decisione e dell’attività politica in generale.

Una seconda ragione per disciplinare la rappresentanza di interessi è data dalla valorizzazione della partecipazione al percorso di decisione pubblica.

La dimensione partecipativa, come è noto, è propria dei contesti democratici, che si nutrono di essa, laddove la sua assenza è, invece, sintomo di una crisi degli stessi. L’impianto della Costituzione repubblicana è intessuto di questa dimensione partecipativa, riconducibile, innanzitutto, all’art. 2 Cost., attraverso la estesa configurazione dei luoghi della partecipazione, le formazioni sociali, ove l’individuo, uscendo dal chiuso della propria, finita, singolarità, si apre agli altri, conoscendo, appunto partecipando e condividendo; nella stessa luce si può leggere anche l’art. 3.2 Cost., nel quale l’obiettivo della partecipazione configura un obbligo per la Repubblica, cioè di tutti i componenti della comunità costituzionale, riguardo alla eliminazione degli ostacoli e dei limiti e lega la realizzazione di un’effettiva partecipazione al raggiungimento dell’eguaglianza sostanziale.

Ma anche le stesse, più tradizionali libertà individuali, ad es. la libertà di associazione, di riunione, di manifestazione del pensiero costituiscono altrettanti momenti costituzionalmente tutelati di espressione della partecipazione.

Su un altro versante, la dimensione della partecipazione ha trovato deciso sostengo nella giurisprudenza costituzionale.

In particolare, si fa riferimento alla sentenza n. 379 del 2004, nella quale il giudice costituzionale è stato chiamato a valutare la compatibilità con la Costituzione di diverse disposizioni della delibera statutaria della Regione Emilia Romagna, tra le quali l’art. 17 e l’art. 19.

L’art. 17 prevedeva (e lo Statuto emiliano oggi prevede) la possibilità di svolgere un’istruttoria pubblica per i procedimenti volti all’adozione di atti normativi o amministrativi di carattere generale. L’istruttoria viene strutturata nella forma del contraddittorio pubblico, aperto, altre che ai consiglieri e alla Giunta regionale, anche ad associazioni, comitati e gruppi di cittadini, portatori di un interesse a carattere non individuale, da esprimere direttamente o attraverso, o con l’assistenza, di un esperto. Di questa attività istruttoria e del suo esito, inoltre, va dato espresso riscontro nella motivazione del provvedimento finale.

Nell’impugnazione presentata al giudice costituzionale, il Governo contestava il ricorso a questa forma di istruttoria, che avrebbe causato, a suo dire, la violazione dei “canoni della buona amministrazione”, nel caso di atti amministrativi, e quella della “riserva di potere legislativo” del Consiglio regionale, nel caso di atti legislativi.

Nel respingere le censure sollevate, la Corte individua i caratteri della partecipazione degli interessi al procedimento di decisione pubblica, una partecipazione funzionalizzata a “migliorare” e a “rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche”[[3]](#footnote-3). Per la Corte la sempre più estesa pluralizzazione degli interessi delle società democratiche richiede che i processi di decisione coinvolgano soggetti e organismi ulteriori rispetto ai titolari della rappresentanza politica per eccellenza, cioè i partiti, soggetti e organismi “sociali ed economici”, ritenuti capaci di fornire un utile apporto in qualità di esperti di particolari materie[[4]](#footnote-4). Il giudice costituzionale pone, dunque, la partecipazione, e l’istruttoria in cui essa si sviluppa, quale fattore di trasparenza della decisione pubblica ma anche quale garanzia di una sua maggiore accettazione ed efficacia. Si ritrova qui l’idea che i partiti politici, per quanto tradizionalmente considerati la sede propria della rappresentanza dei bisogni della società, non ne abbiano (più) il monopolio. La crescente complessità delle moderne democrazie sembra esprimere un’eccedenza nell’esigenza di rappresentanza, che i partiti da soli non sono più in grado di soddisfare e che richiede organismi e percorsi suppletivi ma non alternativi al meccanismo della rappresentanza politica, sempre affidata ai partiti stessi. In questo modo, la partecipazione degli interessi può costituire un utile strumento di supporto e di sussidio ai meccanismi della democrazia rappresentativa, volto a compensare i suoi difetti e a coinvolgere e includere gli interessi che sono rimasti esclusi dal processo di decisione.

Sempre nell’ottica della partecipazione, il successivo art. 19 della delibera statutaria affidava alla Regione (e lo Statuto emiliano oggi affida) il compito di rendere effettiva la partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici, istituendo e disciplinando un apposito albo generale di tutte le associazioni interessate. Anche qui, respingendo le censure sollevate dal Governo, il giudice costituzionale riconosce come l’esperienza regionale presenti da tempo risalente, all’interno degli statuti, “una disciplina trasparente dei rapporti tra le istituzioni rappresentative e frazioni della c. d. società civile”[[5]](#footnote-5), con lo scopo di garantire “(in termini più sostanziali che in passato)” che articolazioni “significative” “del corpo sociale” possano accedere agli organi consiliari, attraverso “organismi associativi rappresentativi” per esprimere propri interessi.

Anche il profilo del riscontro dell’esito dell’istruttoria all’interno della motivazione dell’atto finale, tanto amministrativo, quanto legislativo, non produce, nelle parole della Corte, alcuna violazione del dettato costituzionale. Intanto perché l’art. 3.2 della l. n. 241 del 1990, invocato dal Governo, “impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi”; e poi perché la motivazione di atti amministrativi di portata generale e di atti legislativi “è la regola nell’ordinamento comunitario” cui lo Statuto emiliano ha deciso di adeguarsi[[6]](#footnote-6). Entra così nella valutazione del giudice costituzionale il rilievo della motivazione degli atti del decisore pubblico, e, quindi, anche del legislatore, rilievo importante nella prospettiva, di nuovo, della trasparenza e della legittimazione della decisione nei confronti dei destinatari. Se, infatti, sono conoscibili i presupposti e le ragioni della decisione pubblica, si rafforza il legame tra il decisore e la società, contribuendo a ridurre il distacco sempre più profondo tra i cittadini e la politica.

Quanto affermato dal giudice costituzionale, in definitiva, conferma l’importanza e l’utilità di un intervento di regolazione della partecipazione degli interessi al procedimento legislativo, tanto nella prospettiva della emersione degli stessi, attraverso una formalizzazione e una procedimentalizzazione del loro accesso, ai fini della trasparenza e della piena conoscenza degli apporti; quanto in quella della efficacia e della legittimazione della decisione politica, che vede accresciuto il suo livello di condivisione e di accettazione.

Non può, infine, trascurarsi che una rilevante spinta nella direzione della regolazione della rappresentanza di interessi provenga dall’Unione Europea, che già nella Relazione sullo Stato di diritto del 2022[[7]](#footnote-7), aveva sollecitato il nostro Paese riguardo a un apposito intervento volto a regolamentare l’attività di lobbying. Tale sollecitazione è stata rinnovata e rinforzata nella Relazione sullo Stato di diritto 2023, che denuncia la carenza di una disciplina in materia, in particolare richiedendo l’istituzione di un registro delle lobby effettivamente operativo, senza il quale “la regolamentazione delle attività di lobbying nei confronti del governo rimarrà frammentaria”[[8]](#footnote-8). Di rilievo, in tal senso, è il legame posto tra l’introduzione di una disciplina dell’attività di lobbying e la concreta attuazione del principio dello stato di diritto, vero e proprio valore del sistema dell’UE (art. 2 TUE) e principio guida dell’azione delle Istituzioni comunitarie (art. 21 TUE) e più recentemente elemento per garantire la stabilità del bilancio dell’UE (Regolamento 2092/2020, art. 2, a).

Sullo sfondo, forse non troppo, di queste considerazioni, si pongono, però, alcune precisazioni.

Una, da altri già richiamata[[9]](#footnote-9), è la necessaria e ineludibile differenza tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. La prima, come è noto, ha la funzione, centrale nei contesti democratici, di acquisire le diverse istanze della collettività, per esprimerle nella sede della decisione politica, cioè il Parlamento. Ma questa funzione non si limita alla semplice raccolta delle istanze, sostanziandosi, diversamente, in un’opera profonda di mediazione e composizione di interessi conflittuali, da ricondurre ad un comune progetto o programma politico, nel quale i soggetti rappresentanti possano riconoscersi e ritrovarsi. Era, ed è, questo il formidabile compito che i Costituenti affidarono ai partiti politici e che ne giustifica la centralità nella rappresentanza politica, centralità testimoniata dalla previsione dell’art. 49 Cost., con l’individuazione di una forma di associazione ad hoc, appunto il partito politico, distinta e peculiare rispetto alle altre forme di associazione dell’art. 18 Cost., a vocazione generale e indeterminata. Un’associazione, quella partitica, chiamata a “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” e a definire le fattezze della nuova comunità repubblicana.

Differente è la rappresentanza di interessi, che esprime istanze individuali o di singoli gruppi e che non conosce la completezza e la complessità dei meccanismi e dei contenuti della prima. Ciò ne fa qualcosa di profondamente diverso nella natura e nella sostanza e le assegna un ruolo che può essere di supporto e di ausilio ma mai di sostituzione della rappresentanza politica.

Questa diversità sembra trovare conferma nella sentenza n. 379 del 2004 della Corte, precedentemente esaminata, che valorizza la rappresentanza di interessi nel processo di decisione, riconfermando, al contempo, la primazia della rappresentanza politica e la titolarità solo pubblica della decisione. Essa, in sostanza, può e deve avvalersi dell’apporto di soggetti diversi e ulteriori rispetto ai partiti politici, un apporto che può completare e arricchire la decisione ma che definisce e integra un disegno già tracciato dai primi.

La seconda precisazione si ricollega proprio all’aspetto della completezza dell’apporto degli interessi. Riprendendo, anche qui, osservazioni già formulate[[10]](#footnote-10), in tanto si può riconoscere valore alla partecipazione degli interessi, in quanto essa sia realmente aperta e il più possibile estesa. Sarebbe, infatti, fortemente contraddittoria con la sua finalità e con la sua stessa giustificazione, una partecipazione solo parziale o selezionata degli stessi. Il coinvolgimento di “significative frazioni del corpo sociale”, attraverso loro “organismi associativi e rappresentativi”, richiamato dalla citata sentenza n. 379 del 2004, mira proprio a costruire un fondamento inclusivo e solido per la decisione, fondamento che si rifletterà sulla sua legittimazione e che garantisce che quegli interessi non convogliati nella rappresentanza politica siano comunque tenuti in considerazione.

Una tale completezza, come da altri opportunamente rilevato, richiede che davvero tutti gli interessi di tutti i gruppi siano effettivamente veicolati attraverso le procedure partecipative, assicurando che siano inclusi anche quelli “meno visibili e meno forti”, attraverso meccanismi adeguati ed efficaci.

In questo senso sembra andare la disposizione del ddl n. 59 del 2019 della Regione Friuli Venezia Giulia, il cui art. 5.3 stabilisce che “Il rappresentante istituzionale degli interessi deve garantire una quota minima di ore di consulenza proporzionale al proprio volume di attività professionale in favore di interessi particolari meritevoli di tutela manifestati da soggetti privi di adeguate risorse economiche, sulla base di un contratto stipulato con il Consiglio regionale”.

2. Riguardo agli elementi ricavati dall’analisi della normativa regionale, di rilevo è, innanzitutto la scelta per una definizione ampia della figura del decisore pubblico, che non è limitata ai componenti del Consiglio o della Giunta regionale, ma si estende, tra l’altro, a dirigenti apicali di giunta e consiglio, organi di vertice di aziende, agenzie, istituzioni, associazioni, fondazioni o enti strumentali regionali, direttori generali della regione e direttori di enti, istituti e agenzie regionali e a tutti coloro che, in ragione del proprio ufficio pubblico, concorrono ai processi decisionali pubblici e i loro collaboratori. Evidente è l’intento di intercettare in modo più ampio possibile l’attività di rappresentanza di interessi, nel suo vario e diverso dispiegarsi.

Allo stesso modo ampia è l’individuazione delle attività di lobbying, che coprono proposte, richieste, studi, ricerche, analisi, osservazioni, documenti espressione della posizione del gruppo di interesse particolare (c. d. *position paper*), comunicazioni orali o scritte, suggerimenti, memorie scritte, richieste di incontro. Anche qui l’obiettivo è quello di includere le plurime forme dell’attività di lobbying.

In riferimento alla modalità di regolazione, le sette leggi regionali prevedono l’iscrizione obbligatoria ad un apposito registro pubblico (la sola legge dell’Abruzzo non prevede espressamente l’obbligatorietà dell’iscrizione), tenuto dal Consiglio o dalla Giunta regionale o da entrambi nei casi di doppio registro. Si opta, così, per il modello scelto dalle Istituzioni europee sin dal 2011 e confermato con l’Accordo Interistituzionale tra il PE, il Consiglio dell’UE e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio del 20 maggio 2021.

Di interesse è poi l’indicazione del momento in cui i rappresentanti di interessi accedono al decisore pubblico. In tutte le leggi regionali esaminate ciò avviene nel corso dell’istruttoria legislativa, svolta dalle commissioni consiliari, collocandosi l’apporto dei primi, in tal modo, nella fase della definizione dell’atto legislativo regionale. Una simile previsione, se si scegliesse questa soluzione a livello statale, richiederebbe, tuttavia, un intervento di modifica dei regolamenti parlamentari.

Sotto il profilo della pubblicità e del tracciamento dell’attività di *lobbying*, le leggi regionali optano tutte per la previsione di una relazione, che i rappresentanti di interesse devono presentare ogni anno al soggetto incaricato della tenuta del registro. Qui diversa è la scelta delle leggi delle Regioni Emilia Romagna e Puglia, che affidano la publicizzazione dell’attività dei lobbisti ad un’apposita Agenda pubblica, nella quale vengono riportati la data delle attività, i tempi di discussione e tutti i documenti presentati. In sostanza è al decisore pubblico che viene affidato il compito, ma anche la responsabilità, di dare pubblicità all’attività di *lobbying*, operando anche un controllo su di essa e facendosi garante del suo regolare svolgimento e della sua trasparenza.

Infine, un’ultima considerazione riguarda la previsione, presente nelle leggi regionali di Calabria, Emilia Romagna e Puglia, della necessità di tenere conto dell’apporto dell’attività di rappresentanza di interessi negli atti esito del processo di decisione. In particolare, si stabilisce che i decisori pubblici debbano tenere in considerazione le attività di rappresentanza di interessi, dando alle stesse evidenza nella relazione illustrativa o nel preambolo degli atti normativi e di indirizzo e nelle premesse degli atti amministrativi generali. Si tratta, in riferimento alle leggi regionali, di una forma di motivazione degli atti normativi, nella quale riportare il contributo dei rappresentanti dei gruppi di interessi e il peso che esso ha avuto nella definizione del provvedimento finale. Ciò permetterebbe di dare conoscenza all’attività di *lobbying* e di giustificare le scelte del decisore pubblico, seguendo il modello da tempo diffuso per gli atti dell’Unione Europea.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

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 Palermo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 6. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Relazione sullo Stato di diritto 2022 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, 18. [↑](#footnote-ref-7)
8. Relazione sullo Stato di diritto 2023 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, 17. [↑](#footnote-ref-8)
9. Si veda il testo dell’Audizione della prof.ssa Giovanna De Minico, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera- Tavolo di lavoro dei costituzionalisti in materia di lobby, 4/5/2023. [↑](#footnote-ref-9)
10. Si rinvia, ancora all’Audizione della professoressa G. De Minico già citata. [↑](#footnote-ref-10)