

**Audizione sulla definizione di una normativa nazionale  
per la regolamentazione del sistema della rappresentanza di interessi  
I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati**

Onorevole Presidente,

Onorevoli Deputati,

mi sia consentito, preliminarmente, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per l'invito a prendere parte ai lavori odierni in questa autorevole Sede.

1. Il dibattito sull'elaborazione di una disciplina del sistema della rappresentanza di interessi deve valutare, da un lato, la necessità-opportunità di regolamentare un settore dell'ordinamento che evidenzia ancora un vuoto normativo, ma, dall'altro, anche l'esigenza di non ingabbiare entro schemi troppo rigidi un ambito che reclama, per sua stessa natura, una certa flessibilità per poter essere realmente rispondente agli obiettivi di efficacia richiesti al legislatore.

Il c.d. fenomeno lobbistico, variamente interpretato nella vulgata corrente (giornalistica, prima ancora che giuridica in senso stretto), attiene pur sempre a quella *«partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*, evocata dal secondo comma dell'art. 3 Cost., così come anche, in un certo senso, alle *«formazioni sociali»* menzionate nell'art. 2 Cost. ed è in quest'alveo concettuale, a mio avviso, che va ricondotto ai fini di un corretto inquadramento teorico-sistematico. Quest'ultimo aspetto acquista un rilievo ancora maggiore nel contesto attuale, caratterizzato, da diversi decenni ormai, da una tendenza – irreversibile (?) – alla crisi della rappresentanza e delle sue sedi tradizionali (penso, chiaramente, ai partiti politici), cui corrisponde una frammentazione degli interessi e delle istanze sociali.

Occorre, dunque, prendendo atto della sussistenza di un vuoto normativo, procedere ad una sistematizzazione della materia finalizzata a favorire quanto più possibile, in una prospettiva di *trasparenza*, l'emersione di una realtà rimasta finora in larga misura nascosta allo sguardo dell'ordinamento, eppure capace di incidere profondamente sul traffico giuridico-economico.

Proprio il principio di trasparenza appena richiamato va declinato di pari passo con il bisogno di porre contrasto la corruzione, che costituisce una delle missioni più significative espresse dall'ordinamento negli ultimi tempi, ovvero una delle direttrici lungo le quali si è andato a sviluppare maggiormente il diritto pubblico a partire dagli anni duemila (basti pensare, ad esempio, al forte impulso ricevuto, soprattutto in una certa fase, dall'ANAC).

2. Una disciplina organica della rappresentanza degli interessi, se inquadrata dalla giusta angolazione e messa nelle condizioni di funzionare in maniera corretta (così come avviene oramai comunemente in altri ordinamenti), potrebbe rappresentare un prezioso fattore di *coesione* sociale e di partecipazione democratica, nell'accezione di cui agli artt. 2-3 Cost. sopra osservata, oltre che un propulsore decisivo di progresso economico e benessere collettivo.

Ne va, del resto, di quel sentimento di *fiducia* che, in una democrazia evoluta come la nostra, i cittadini sono chiamati a riporre nelle istituzioni, ovvero della bontà delle decisioni pubbliche che vengono assunte a garanzia dell'interesse generale.

Tuttavia, l'attesa disciplina della materia dovrà, in qualche modo, considerare anche i profili patologici della questione, ovvero quelli che destano, a vari livelli, le maggiori criticità e preoccupazioni.

Ci si riferisce, in particolare, al tema ricorrente dei conflitti di interessi, ovvero all'individuazione dei criteri di selezione degli interessi, tenuto conto che le dinamiche socio-economiche presentano contrapposizioni non di rado feroci e irriducibili (si pensi, da ultimo, alla causa dei tassisti venuta alla ribalta a più riprese nelle cronache di questi giorni), allo scopo di evitare che il bilanciamento delle forze in campo veda sempre e comunque prevalere le ragioni del *più forte* in danno delle componenti meno rappresentate della società.

3. La questione dei conflitti di interessi richiama, poi, a sua volta, il tema della concorrenza, altro "oggetto misterioso" dell'armamentario giuridico, nella misura in cui, sulla spinta dei trattati europei, è assurto ormai a principio fondamentale del nostro ordinamento (pur in assenza di un esplicito riconoscimento nell'impianto originario della Carta) in una maniera, peraltro, non sempre adeguata, nella sua applicazione concreta, alla *ratio* che dovrebbe caratterizzarla.

Da un punto di vista ideale, la concorrenza, se letta in armonia con i principi dello Stato sociale, dovrebbe rappresentare, di per sé, un elemento virtuoso di democrazia e giustizia materiale, favorendo lo sviluppo di una competizione "ad armi pari" tra gli operatori economici ed un diffuso soddisfacimento dei bisogni dei cittadini (nelle diverse vesti di consumatori, risparmiatori, utenti, clienti, contribuenti, portatori di micro-interessi, che assumiamo a seconda dei casi).

Ed invece, nel nostro ordinamento non mi sembra che si siano ancora venute a creare le condizioni perché la concorrenza possa assolvere in termini effettivi a quella vocazione democratica poc'anzi descritta, tant'è che la sua attuazione ha finito spesso per sortire risultati opposti rispetto a quelli auspicati o, comunque, non sempre ha ricevuto dalla società il consenso ed il riscontro attesi dal legislatore (pensiamo, ad esempio, alle "lenzuolate" del 2006).

Nello scenario illustrato, dunque, si è registrato soprattutto un utilizzo ideologico e, in fin dei conti, inefficace del principio di concorrenza, cui non è corrisposto affatto lo scardinamento di posizioni di potere tutt'ora largamente dominanti all'interno della società (il caso dei balneari è paradigmatico, ancorché meramente esemplificativo del nostro discorso), con il risultato di un Paese che appare oggi poco attrattivo e ancora frenato sulla via della *modernità* rispetto ai partner europei.

Ecco perché una compiuta regolamentazione del sistema delle lobby non potrà prescindere da una valorizzazione delle potenzialità “democratiche” contenute nell'idea di concorrenza, rimaste per ora perlopiù inesplorate ed inesprese, nell'ottica di una composizione delle conflittualità sociali.

4. Ad altro livello, poi, la richiamata questione dei conflitti di interessi, a proposito, ad esempio, della compatibilità tra le funzioni di parlamentare e quelle di lobbista (perlomeno nella costanza del mandato), rileva in relazione al dettato degli artt. 54 e 67 Cost., che, benché attengano entrambi a capisaldi del nostro Stato di diritto, non sempre ricevono sufficiente attenzione nel dibattito pubblico, quasi come se ad essi non dovesse corrispondere un significato concreto ed effettivo, prospettiva quest'ultima, evidentemente, inaccettabile sul piano metodologico.

In altri termini, concetti come la fedeltà alla Repubblica o la rappresentanza nazionale sono difficilmente conciliabili con l'eventualità di servire interessi altri o, comunque, cause che non rientrino nell'interesse generale.

In questa direzione, l'istituzione di un registro dei lobbisti, previsto in varie forme in alcune delle proposte di legge elaborate nelle precedenti legislature<sup>1</sup>, potrebbe rivelarsi una misura essenziale a salvaguardia dei principi di trasparenza, pubblicità e partecipazione verso i quali si rivolge opportunamente sempre più negli ultimi decenni l'attività dei pubblici poteri.

Ai fini della tenuta di questo registro, si potrebbe pensare di rivitalizzare finalmente le funzioni del CNEL, che, nell'impianto originario della Costituzione (art. 99 Cost.), avrebbe dovuto assolvere proprio al ruolo di sede di rappresentanza degli interessi che si vorrebbe disciplinare qui, ma che, invece, com'è noto, non è mai stato messo nelle condizioni di operare, finendo per assurgere (forse immeritadamente) a simbolo della categoria degli “enti inutili” e bersaglio di ingenerose campagne mediatiche, cavalcate da quanti, nel corso degli anni, hanno mirato a solleticare i sentimenti *anti-casta* sempre in agguato in una certa parte del Paese.

In conclusione, tirando le fila di questo breve ragionamento, ritengo, da operatore pratico del diritto, che, nello strumentario giuridico vigente, il CNEL potrebbe rappresentare il luogo istituzionale più

---

<sup>1</sup> C. 244-ter nella XIII legislatura; C. 1567 nella XIV legislatura e, sia pure con caratteristiche diverse, S. 1552 nella XVII legislatura e S. 2495 nella XVIII legislatura.

congeniale per vedere garantita una tanto invocata rappresentanza degli interessi, nonché il punto di partenza ideale per poter immaginare qualsiasi percorso di riforma in materia.

Restando a disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono i migliori saluti.

Roma, 7 novembre 2023

Luca Longhi  
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Telematica Pegaso  
[luca.longhi@unipegaso.it](mailto:luca.longhi@unipegaso.it)