



Camera dei deputati
1^a Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

Indagine conoscitiva
sull'attività di rappresentanza di interessi

Memoria Confartigianato, CNA e Casartigiani

16 gennaio 2024

L'attività di rappresentanza degli interessi

Confartigianato, CNA e Casartigiani apprezzano la decisione di avviare una riflessione parlamentare circa l'inquadramento di un fenomeno – quale quello della attività di *lobbying* – che sta assumendo una dimensione sempre più consistente. Tuttavia, attesa la mancata qualificazione giuridica, i contorni di detto fenomeno non appaiono affatto definiti, tanto da ingenerare confusione nel dibattito pubblico, come nel caso delle recenti notizie di cronaca che suscitano particolare attenzione mediatica.

Corre l'obbligo fare una premessa. Garantire che i processi decisionali pubblici si sviluppino lungo il tracciato di percorsi deliberativi improntati al rigoroso rispetto di valori come la trasparenza e la partecipazione costituisce un presupposto essenziale ai fini del corretto funzionamento della vita democratica, a cominciare da un operato costituzionalmente orientato del nostro Parlamento, là dove questo venga in contatto con i soggetti attivi nell'intermediazione degli interessi. Su tale versante, la trasparenza non può che declinarsi alla stregua di un corollario del più generale principio di pubblicità chiamato (com'è noto) ad informare i lavori parlamentari, specie con riguardo alla formazione della legge. Il regime di pubblicità rappresenta, del resto, la regola mentre la segretezza l'eccezione (artt. 64, secondo comma, Cost. e 72, terzo comma, Cost.). Di conseguenza, anche la rappresentazione degli interessi sul piano pre-parlamentare non può non misurarsi con un impianto ordinamentale così chiaramente configurato. Ma vi è di più. Il principio democratico, nel processo di formazione delle leggi, può legittimamente trovare concretezza nell'interazione con realtà aggregatrici di interessi o, per meglio dire, espressioni del pluralismo sociale. D'altra parte, il pressoché sistematico coinvolgimento di tali soggetti nei cicli di audizione parlamentare e il conseguente intervento nella fase istruttoria del procedimento legislativo dimostrano il progressivo allargamento del momento democratico a forme comunque espressive di interessi esponenziali.

In questa cornice, il *lobbying*, dando luogo, nella sostanza, ad un'attività di comunicazione e informazione di parte, concorre – in termini di formulazione della decisione politica – ad alimentare quel processo di acquisizione di elementi utili al decisore politico per assumere con consapevolezza determinazioni pubbliche. Specie nelle società moderne caratterizzate da un alto coefficiente di complessità sociale ed economica, il *lobbying*, se correttamente canalizzato, configura uno strumento funzionale ad approfondire sul piano materiale i diversi ambiti oggetto dell'intervento politico-normativo e, quindi, la portata pratica e tecnica delle misure in corso di definizione.

Il fenomeno appare senza dubbio di grande attualità e delicatezza. Merita attenzione, stante l'opportunità di inquadrarlo in modo appropriato all'interno di un efficace sistema di regole. A detta delle scriventi Confederazioni, infatti, si corre il serio pericolo di introdurre un'unica disciplina per regolare attività profondamente diverse, senza tenere in debito conto la natura degli interessi rappresentati. Motivo per cui, appare importante cimentarsi, prima di abbozzare qualsiasi intervento

regolatorio in tema di trattamento giuridico del *lobbying*, con la preliminare ricognizione degli attori in astratto coinvolti in ragione del fondamento degli interessi rappresentati e della tipologia delle attività da essi svolte. In altri termini, l'individuazione dell'ambito oggettivo e soggettivo di un intervento di riforma costituisce un'operazione talmente decisiva per il buon confezionamento della disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi da meritare di essere affrontata, in linea generale, già in questa sede. E proprio a questo riguardo, **si rende necessario operare una netta distinzione fra rappresentanze collettive di interessi – organizzazioni dei lavoratori e associazioni di categoria su tutte – e soggetti portatori di interessi particolari propri o di terzi.**

Confartigianato, CNA e Casartigiani, attive da oltre 70 anni sulla scena economico-sociale del Paese, vantano una capillare presenza territoriale, un consolidato riconoscimento all'interno del sistema delle relazioni industriali e designano, con continuità, propri rappresentanti nel CNEL, in virtù di una relevantissima consistenza associativa costituita, nel complesso, da circa 1 milione e mezzo di iscritti. Sulla scorta di quanto affermato, le citate Confederazioni risultano incontrovertibilmente ascrivibili tra i soggetti rappresentanti di interessi collettivi. Questi ultimi, superando la dimensione della singola impresa o di una specifica realtà territoriale, agiscono a livello plurisettoriale, ossia sul terreno di grandi comparti dell'economia: per l'appunto quelli dell'artigianato, del lavoro autonomo e, più in generale, della piccola impresa. In altre parole, in quanto associazioni datoriali e, nel contempo, organizzazioni esponenziali di categorie economiche, Confartigianato, CNA e Casartigiani, alla pari di altre storiche associazioni rappresentative dell'industria, dell'agricoltura, della cooperazione e del terziario, partecipano, a tutti i livelli, al processo decisionale pubblico, non soltanto per corrispondere al fabbisogno di rappresentanza dei propri iscritti, ma facendosi carico, nei fatti, della tutela di interessi diffusi, riconducibili nell'ambito delle dinamiche più generali di sviluppo delle politiche pubbliche. Il riferimento è a quella che, con sintetica quanto efficace formula concettuale, potremmo definire "rappresentanza politico-sindacale", la quale presuppone un tipo di attività rivolta ad una platea indeterminata di soggetti (ancorché operanti in una sfera perimetrata dell'agire produttivo) e per forza di cose inerente a fatti e istanze solo astrattamente individuati. Ne scaturisce, da parte dei cosiddetti corpi intermedi, l'assolvimento di una vera e propria funzione sociale, da cui deriva un beneficio recato all'intera collettività economica, stante quell'apporto di sollecitazioni e proposte che emergono dalla partecipazione alla vita associativa, sulla base di processi democratici che garantiscono il confronto e la costruzione delle idee. Un contributo, questo, posto nella disponibilità del decisore politico a tutti i livelli. In conclusione, ne deriva un indubbio *plus* informativo utilmente adoperabile dalle istituzioni che hanno titolo nella assunzione delle scelte democratiche oltreché nella produzione delle norme, con conseguente ed esatta ricostruzione della

pluralità dei soggetti e degli interessi coinvolti e funzionale ad una più agevole cura dell'interesse pubblico-generale.

Chiarito ciò, l'esigenza di differenziare e tenere separato, in vista della possibile regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi privati, l'operare dei gruppi di pressione *stricto sensu* intesi da quello delle forze economico-sociali trova giustificazione almeno sotto due ulteriori profili. Intanto, si ravvisa una pronunciata differenza storico-culturale sussistente fra la capacità di autorganizzazione del nostro tessuto produttivo e il diverso agire sociale riscontrabile all'interno dei sistemi economici di tradizione anglosassone. L'ordinamento giuridico italiano, infatti, ha guardato con favore al ruolo ricoperto dalle associazioni sindacali, stabilmente esercitato nella società economica italiana dal secondo dopoguerra ad oggi, in forza di un non trascurabile consenso sociale e di un costante riconoscimento da parte del decisore pubblico nei confronti della rappresentanza sindacale e datoriale. Queste, nel tempo, si sono inoltre trasformate in organizzazioni moderne e complesse, in cui alla più tradizionale attività sindacale (contrattazione collettiva, concertazione istituzionale, ecc.) hanno visto affiancarsi, tramite una corposa legislazione di sostegno, una di tipo prestazionale di natura eminentemente pubblica. Gli ordinamenti di derivazione anglosassone, dal canto loro, sono caratterizzati dalla tendenza alla frammentazione nella rappresentazione sociale degli interessi sulla cui scorta si sono sviluppate professionalmente le società di *lobby*, tanto da suggerire la necessità di disciplinarne la relativa attività.

Sotto il secondo profilo, in Italia, la funzione integrativa estrinsecata dalle organizzazioni della rappresentanza di interessi ha prodotto, attraverso la delega da parte dello Stato di determinati servizi e prestazioni, un patrimonio di conoscenze che oramai può considerarsi insostituibile. Sulla base del cosiddetto principio di sussidiarietà orizzontale, predetto sistema ha acquisito consistenti spazi di operatività occupandosi, in concreto, della cura di bisogni collettivi attraverso l'espletamento di attività di interesse generale. Si è così assistito ad una accentuazione delle caratteristiche *multitasking* dell'agire politico-sindacale delle associazioni di categoria, con estensione del relativo raggio d'azione. In sostanza, oltre alla rappresentanza sociale tradizionalmente intesa, al ruolo indiscusso di agenti contrattuali e alla strutturale interazione con i propri iscritti in ragione di un crescente *set* di servizi consulenziali offerti, le predette realtà associative hanno via via guadagnato titolo ad erogare, anche in virtù di un'indubbia qualificazione tecnico-professionale, una vasta gamma di servizi di rilevanza pubblica. Il riferimento è, in maniera non esaustiva: alla tutela della salute, alla previdenza sociale, all'assistenza sociale, alla protezione sociale del lavoro, alla formazione professionale, all'esercizio del credito, all'assolvimento delle prestazioni fiscali e patrimoniali. Da cui, nel tempo, l'individuazione, anche tramite il ricorso allo strumento legislativo, di strutture deputate allo scopo (patronati, Caaf, enti di formazione, enti bilaterali, consorzi di garanzia, ecc.).

Tutto ciò si è verificato in quanto è stato ritenuto che l'agire delle associazioni di rappresentanza collimasse con la visione di società offerta dalla Costituzione, in cui al primato della persona segue il riconoscimento delle formazioni sociali. È stato valorizzato, in altre parole, il principio di fondo di una moderna e plurale collettività democratica, per effetto del quale le persone si perfezionano a vicenda nella vita che si sviluppa a livello di comunità intermedie. In questo quadro, sindacati, associazioni di categoria e partiti rientrano a pieno titolo fra le formazioni sociali (art. 2 Cost.) e sono riconducibili anche alla disciplina costituzionale delle associazioni (art. 18 Cost.). In più, ai medesimi soggetti si applica disciplina specificamente dettata per ciascuna di esse dalla Costituzione, vale a dire quella disposta per l'esercizio della libertà di organizzazione sindacale (art. 39 Cost.) e quella per la libertà di associarsi in partiti (art. 49 Cost.). È di tutta evidenza, pertanto, l'unicità del loro inquadramento nella Carta costituzionale.

Il nostro, per concludere, configura un modello pluralistico di convivenza democratica, dove i corpi intermedi e, dunque, anche le associazioni della rappresentanza politico-sindacale, giocano un ruolo essenziale, che, come si è appena visto, risulta ben tratteggiato in Costituzione. Il decisore politico deve esserne consapevole, posto che la funzione da esse ricoperta **non può, in alcun modo, essere politicamente sovrapposta e, di conseguenza, giuridicamente equiparata a quella praticata da singoli gruppi d'interesse e società di lobby¹.**

In conclusione, alla luce delle considerazioni sopra esposte, le scriventi Confederazioni auspicano che la riflessione avviata dalla Commissione sul tema in esame possa consentire di enucleare correttamente i differenti ambiti oggettivi e soggettivi che caratterizzano l'attività di *lobbying*, distinguendo, a livello soggettivo, le organizzazioni rappresentative di interessi collettivi – quali le organizzazioni sindacali e datoriali – da quelle rappresentative di interessi particolari e, a livello oggettivo, indicando diverse modalità operative a garanzia dei richiamati principi di trasparenza e partecipazione democratica.

¹ Cfr. il testo base in materia di disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi adottato dalla Camera dei deputati nel corso della XVIII legislatura con riguardo agli A.C. nn. 196, 721 1 1827, che all'art. 3, comma 2, come emendato, escludeva le organizzazioni sindacali e imprenditoriali dall'ambito soggettivo del progetto di legge.