

La rappresentanza di interessi nella normativa regionale: una prospettiva possibile per il legislatore statale?*

di Laura Lorello**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le istanze partecipative nella sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2004. – 3. Alcune precisazioni. – 4. Elementi della legislazione regionale sulla rappresentanza di interessi. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Come è noto, si discute da tempo riguardo all'esigenza di introdurre una disciplina normativa dell'attività di rappresentanza di interessi, la c. d. attività di *lobbying*, nei processi di decisione pubblica, interrogandosi su quali debbano essere le fonti con cui intervenire, le modalità da scegliere, gli strumenti più adeguati da utilizzare. In questa prospettiva, va osservato che importanti contributi si ritrovano all'interno dell'universo regionale, con la presenza di previsioni specifiche in Statuti, regolamenti consiliari, singole leggi.

Questo breve scritto si propone di analizzare alcuni profili riguardo a una possibile regolamentazione dell'attività di *lobbying*, guardando, appunto, all'esperienza di alcune regioni.

Tra le ragioni che sollecitano l'introduzione di questa regolamentazione, può annoverarsi innanzitutto la necessità di dare alla decisione pubblica trasparenza e pubblicità. Renderla, infatti, trasparente, far emergere le diverse istanze coinvolte nella sua definizione contribuisce a darle chiarezza, eliminando possibili opacità o zone d'ombra. È evidente che ciò giova alla connotazione democratica di un sistema e ai suoi percorsi decisionali¹. 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,

* Il testo riprende i contenuti 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.

** Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Palermo.

¹ Per un quadro di riferimento generale sul tema si veda P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Bologna, 2019

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 Paese². Espressione di questa prospettazione negativa è, tra gli altri, 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.

2. La dimensione della partecipazione ha trovato, poi, deciso sostegno 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, oltre che ai consiglieri e alla

² *Ibidem*, 285 ss.

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. 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 materie⁴. 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 stessi⁵. In questo

³ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 5.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Su questo profilo si veda U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009, che ritiene vi siano "significativi incroci" tra partecipazione e sussidiarietà (p. 9), riconoscendo nell'art. 118 Cost. un principio di natura generale, che *adombra* "la partecipazione, come ulteriore principio che vincola tutte le istituzioni e coinvolge soprattutto i cittadini singoli", p. 9. Anche A. Savignano, *Partecipazione politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 1 ss., spec. p. 11,

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"⁶, 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 adeguarsi⁷. 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

ricorda che vi fu un concorde orientamento in sede di Assemblea Costituente, che prospettò un *legame indissolubile* tra democrazia e partiti, insieme all'impossibilità di assicurare la partecipazione politica "se non per il tramite dei partiti medesimi". Riguardo ai lavori dell'Assemblea Costituente, P. Mezzanotte, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, 32, 2020, p. 138 ss., ricorda come nel progetto di Costituzione della Commissione dei Settantacinque la formulazione ora collocata nella parte finale del comma 2 dell'art. 3 "la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", era, invece, inserita nell'art. 1, dopo l'affermazione del carattere democratico della Repubblica, p. 143

⁶ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 6.

⁷ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 5.

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 2022⁸, 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”⁹. 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). Anche nella Relazione sullo Stato di diritto 2024 sono contenute analoghe considerazioni, pur rilevandosi l'importanza dell'indagine conoscitiva avviata nel 2023 dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera ed evidenziando l'impegno riguardo alla presentazione di una apposita relazione insieme alla redazione di nuove norme o alla pubblicazione di una guida¹⁰.

⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2022 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, 18.

⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2023 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, 17.

¹⁰ Relazione sullo Stato di diritto 2024 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, 22. Si veda a riguardo il documento conclusivo presentato il 7/8/2024 nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

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

Una, da altri già richiamata¹¹, 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 formulate¹², in tanto si può riconoscere valore alla partecipazione degli interessi, in

¹¹ 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.

¹² Si rinvia, ancora all'Audizione della Professoressa G. De Minico, cit.

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 della proposta di legge 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”.

4. Se si guarda alla normativa regionale, emerge la diffusa presenza di una disciplina della partecipazione degli interessi al processo di decisione pubblica, contenuta, come già ricordato, in Statuti, Regolamenti consiliari e legislazione di settore.

Le Regioni, infatti, nella quasi totalità dei casi, sono intervenute sulla rappresentanza di interessi, ricollegandola alla più generale disciplina della partecipazione e alla trasparenza dell'attività politica e amministrativa in generale. Inoltre, come già ricordato, alcune regioni hanno scelto di introdurre una disciplina specifica sulla rappresentanza di interessi. Si tratta delle Regioni Abruzzo (l. r. 61/2010), Calabria (l. r. 4/2016), Emilia Romagna (l. r. 27/2019), Lombardia (l. r. 17/2016), Molise (l. r. 24/2004), Puglia (l. r. 30/2017) e Toscana (l. r. 5/2002).

Guardando proprio a queste normative, di rilievo 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. Questa estensione appare particolarmente utile, perché volta ad intercettare l'attività di *lobbying* nel suo vario dispiegarsi e a impedire di limitarla agli organi legislativo ed esecutivo delle regioni. Si tratta di una scelta che va nella direzione della trasparenza delle attività politiche e amministrative, della quale non può che giovare il processo di decisione pubblica.

A questo aspetto può ricollegarsi anche l'attenzione, presente nelle leggi regionali di Puglia ed Emilia Romagna, per una maggiore responsabilizzazione del soggetto pubblico, realizzata attraverso la previsione dell'istituzione di un'apposita agenda pubblica, nella quale dare pubblicità agli incontri avvenuti con i rappresentanti dei gruppi di interesse particolare e con specificazione di date, argomenti di discussione e documentazione prodotta (art. 7 l.r. Puglia e art. 5.3 l. r. Emilia Romagna). La circostanza che il tracciamento dell'attività svolta dai rappresentanti di interessi presso i decisori pubblici sia affidato proprio a questi li rende primi attori nel raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e legalità.

Nella stessa prospettiva si pone anche l'obbligo per il decisore pubblico di dare conto dell'apporto dell'attività di rappresentanza di interessi negli atti esito del processo di decisione, come stabilito dalle leggi regionali di Calabria (art. 8), Emilia Romagna (art. 5) e Puglia (art. 9). In particolare, le tre disposizioni citate stabiliscono 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. Ancora più specificatamente, l'art. 6 della l. r. Emilia Romagna dispone che nella relazione, presentata ogni due anni dalla Giunta e dall'ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa alla commissione consiliare competente, si indichi "quale grado di accoglimento" abbiano ricevuto le proposte dei rappresentanti dei portatori di interesse nelle determinazioni adottate. Questo coinvolgimento del decisore pubblico nella pubblicizzazione dell'attività di *lobbying*, peraltro accompagnata dalla allegazione di documenti e dalla conoscenza degli argomenti trattati, sembra esprimere la volontà, come già ricordato, di *depurare* la stessa da quei caratteri di segretezza e di sospetto che ne hanno sinora accompagnato lo svolgimento. Ed è significativo che il legislatore regionale, in alcuni casi

non ritenga sufficiente a questo scopo la produzione di una relazione periodica da parte dei rappresentanti di interessi, che dia conto, tra l'altro, degli incontri avvenuti e dei loro partecipanti, dei contenuti e delle risorse umane impiegate (art. 6 l. r. Calabria, art. 4.2 l. r. Emilia Romagna, art. 7.3 l. r. Lombardia), ma ritenga necessario l'intervento diretto del decisore pubblico. Nella stessa prospettiva potrebbe muoversi anche la legge statale insieme ai Regolamenti parlamentari, con la previsione di strumenti e meccanismi analoghi di procedimentalizzazione dell'attività di rappresentanza di interessi all'interno del procedimento legislativo, ad esempio attraverso la partecipazione, in modo istituzionalizzato, all'attività delle commissioni parlamentari permanenti e attraverso adeguate forme di pubblicità della stessa. Inoltre, l'introduzione 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, permetterebbe di dare conoscenza all'attività di *lobbying* e di giustificare le scelte del decisore pubblico, in linea con quanto accade per gli atti delle Istituzioni dell'Unione Europea.

Questa considerazione può assumere maggiore rilievo se si considera l'attuale andamento dei processi di normazione nel nostro Paese, che vedono quale unico, vero protagonista il Governo, quasi esclusivamente attraverso il ricorso al decreto legge, e quale attore secondario il Parlamento. Questo si limita, sempre più spesso, ad inserire poche modifiche al testo definito dall'esecutivo e lo fa con l'intervento di una sola camera, restando all'altra solo la ratifica di quanto già deciso dalla prima¹³.

Egual ampia prospettiva caratterizza 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*.

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, in tal modo, l'apporto dei primi nella fase della definizio-

¹³ Su questo aspetto si vedano, più di recente, i contributi di E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023 e di A. Manzella, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, insieme ai contributi contenuti nel fascicolo 1, 2023 della rivista *Costituzionalismo.it*.

ne 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 pubblicizzazione 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.

4.1. La normativa regionale, infine, offre ancora due elementi di interesse, che possono costituire altrettante direttrici di guida per una regolazione a livello statale.

Un primo elemento è dato dall'introduzione, nel circuito della partecipazione degli interessi, del CREL, come previsto dallo Statuto della Regione Marche (art. 40), in qualità di organo "di consultazione delle organizzazioni più rappresentative del mondo economico e del lavoro", al quale viene anche attribuita espressamente l'iniziativa legislativa regionale (art. 30.1 d) St. Marche).

Benché il suo ruolo partecipativo possa ritenersi aggiuntivo rispetto a quello dei soggetti variamente chiamati a esprimere interessi nei processi di decisione regionali (art. 2 St. Marche), il CREL può rappresentare un utile luogo di manifestazione e aggregazione delle diverse istanze degli ambiti economici e lavorativi, la cui conoscenza si configura preziosa per il decisore pubblico. Inoltre, il suo incardinamento presso il Consiglio regionale permette di collocarlo e mantenerlo in una posizione di neutralità rispetto agli interessi dei quali può essere portavoce. Se si volesse proiettare sul piano nazionale una simile opzione, potrebbe guardarsi al CNEL, tanto come possibile luogo di "rappresentanza delle categorie produttive" (art. 99 Cost.), quanto, e forse di più, come organo cui affidare il controllo della regolarità formale di registri dei portatori o rappresentanti di interessi, istituiti e tenuti da altri soggetti, come le Camere, il Governo, i singoli ministeri. Al CNEL, in tal modo, sarebbe attribuita una funzione di garanzia della trasparenza dell'operato del decisore pubblico, funzione svolta attraverso la sola verifica dell'attività svolta, ma funzione, per

così dire, di *moral suasion* o di *nudge*, senza la previsione di poteri sanzionatori o di interdizione e per questo, potenzialmente più efficace¹⁴.

Questa soluzione, inoltre, modificando alcuni precedenti orientamenti espressi in passato in pdl nazionali, nella direzione di assegnare funzioni di controllo e/o sanzione all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) o all'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), avrebbe il vantaggio di evitare una prospettazione patologica dell'attività di *lobbying* in generale.

Un secondo elemento attiene alla previsione dell'obbligatorietà dell'iscrizione al registro dei rappresentanti di interessi.

Il panorama della legislazione regionale appare anche qui omogeneo, poiché in quasi tutti i casi è prescritta l'iscrizione per chi voglia svolgere attività di rappresentanza di interessi presso il decisore pubblico. L'unica eccezione si ritrova nella l. r. Abruzzo, il cui art. 3.1 si esprime in modo più morbido, stabilendo che “i gruppi d'interesse possono chiedere di essere accreditati mediante l'iscrizione nel Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari (Registro)”. Le leggi regionali si preoccupano anche di escludere dall'obbligo di iscrizione, in quanto accreditati automaticamente, le organizzazioni economiche e sociali e quelle del terzo settore (art. 5.6 l. l. Abruzzo, art. 5.6 l.r. Calabria, art. 4.1 l. r. Lombardia, art. 2.1 l. r. Molise, art. 2.1 l. r. Toscana).

La previsione dell'obbligo di iscrizione viene, tuttavia, accompagnata dall'attribuzione di numerose prerogative riconosciute ai rappresentanti di interesse, prerogative volte a rendere la loro attività effettiva ed efficace rispetto alla formazione della decisione pubblica. La dimensione dell'obbligatorietà, in sostanza, appare ampiamente compensata dai benefici che vi sono collegati e potrebbe configurarsi più come una costrizione minima o non particolarmente onerosa rispetto ai vantaggi ottenuti, che come un disincentivo, da alcuno paventato, all'emersione dell'attività di *lobbying*. Il tal senso positiva sembra essere stata l'esperienza delle Istituzioni europee, il cui Registro, a partire dalla sua prima introduzione, inizialmente limitata al PE e alla Commissione nel 2011, è stato poi esteso anche al Consiglio e ha visto un aumento considerevole di iscritti¹⁵. Anche per questo aspetto, dunque, le soluzioni del legislatore regionale potrebbero rivelarsi utili per le decisioni che potranno assumersi a livello statale.

¹⁴ Una tale configurazione del ruolo del CNEL era prevista dal ddl S 1917, presentato nel 2009.

¹⁵ Si veda 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, nato dalla revisione del precedente Accordo del 2011.

5. L'esame, pur sintetico, della normativa regionale, che si è svolto, lascia emergere una sostanziale consonanza nelle scelte dei legislatori regionali riguardo alla disciplina della partecipazione in generale e della rappresentanza degli interessi in particolare, consonanza che potrebbe costituire un utile punto di partenza per la definizione di una legislazione di livello statale.

Un intervento normativo dello Stato, infatti, da operare con una legge e/o con modifiche dei Regolamenti parlamentari, potrebbe definire un quadro uniforme e certo, all'interno del quale potrebbero poi muoversi anche le regioni, nel rispetto delle rispettive competenze legislative. E potrebbe permettere alla c. d. attività di *lobbying*, di abbandonare quella informalità che la caratterizza, per ricevere legittimazione e riconoscimento.

Sotto questo profilo, la mancanza di un quadro regolamentare adeguato non ha impedito finora, né impedisce, che i gruppi di interesse esistano e operino sul decisore pubblico; piuttosto li condanna, come già evidenziato, a essere associati, in via presuntiva, a una dimensione di illegalità permanente.

Questo esito mette in ombra il carattere positivo e costruttivo che l'apporto dei gruppi di interesse può dare alla decisione pubblica. Un apporto che la Corte Costituzionale ha ritenuto, in riferimento al dibattito pubblico, "strumento essenziale" per rendere le collettività locali partecipi delle "scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere", di rilevante impatto ambientale, economico e sociale¹⁶ e *ineliminabile* passaggio del "confronto tra l'amministrazione pubblica proponente l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti"¹⁷. Ancora, nelle parole del giudice costituzionale, il modello del dibattito pubblico, con l'apertura alle istanze dei portatori di interesse, è in grado di *alimentare* "un dialogo che, da un lato faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali e, dall'altro, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio"¹⁸.

E proprio questa valorizzazione espressa dal Giudice costituzionale rafforza ancora di più l'esigenza di una regolamentazione della rappresentanza di interessi, che veda parte attiva il legislatore statale.

Si tratta di una scelta non più rinviabile, necessaria per dare all'attività di rappresentanza e agli interessi che essa esprime la dignità e la legittimazione che la complessità di una moderna società democratica richiede.

¹⁶ Corte Costituzionale, sentenza 14/12/2018, n. 235, Cons. dir. 6.1.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

Abstract

L'introduzione di una disciplina sulla rappresentanza di interessi nell'ordinamento italiano è da tempo oggetto di discussione. Diversamente dallo Stato, alcune regioni hanno provveduto a dotarsi di un quadro normativo, che sembra cogliere le sollecitazioni, espresse dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 2004, relative alla valorizzazione della partecipazione degli interessi nei processi di decisione. Il contributo esamina alcuni dei contenuti di maggior rilievo delle leggi regionali, contenuti che potrebbero costituire un utile riferimento per il legislatore statale.

Parole chiave: partecipazione di interessi, lobbying, processi di decisione.

Representation of interests in Italian Regional legislation.
A possible perspective for the State legislator?

The regulation on representation of interests in decision-making processes has been under discussion for some time in Italian system. Unlike the State, some Italian Regions have provided themselves to define a regulatory framework, which seems to take up the suggestions expressed by the Italian Constitutional Court in judgment no. 379 of 2004, with regard to stakeholder participation in decision-making processes. The paper examines some of the most important contents of Regional laws, which could be a useful reference for State Legislators.

Keywords: Participation of interests, lobbying, decision-making processes