

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

**La disciplina del *lobbying* nel sistema autonomistico italiano.
Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni***

di Milena Durante

(Cultore di materia presso la cattedra di Istituzioni di diritto pubblico,
Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Salerno)

(data di pubblicazione: 8 luglio 2017)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

Abstract

In Italy, we debate about lobbying's regulation since the birth of Constitution. Nonetheless, our country has not been still provided with a general rule for lobbying, and in so doing it leaves an important normative gap if we consider the importance assumed by the groups of pressure in the political debate. However, useful suggestions came from regional dimension; in fact, the political systems of Toscana, Abruzzo, Molise, Lombardia and Calabria have recently introduced rules that offer an important testing ground to check the effectiveness of the regulatory framework of a so controversial discipline.

Keywords: lobbying, regulation, interest group, regional law, public law.

SOMMARIO: 1. Brevi note introduttive sulla regolamentazione del *lobbying* in Italia – 2. La dimensione locale come ambito di disciplina dell'attività di *lobbying*: vantaggi e ipotesi innovative – 3. La riforma del Titolo V della Costituzione e lo sviluppo del *lobbying* nelle Regioni – 4. La regolamentazione del *lobbying* in alcune Regioni italiane – 4.1. Il precedente della Regione siciliana – 4.2. Il caso della Regione Toscana – 4.3. Il caso della Regione Molise – 4.4. Il caso della Regione Abruzzo – 4.5. Il caso della Regione Lombardia – 5. La legge regionale calabrese sull'attività di rappresentanza di interessi particolari, n. 4/2016 – 6. Conclusioni.

1. *Brevi note introduttive sulla regolamentazione del lobbying in Italia*

In un contesto generale profondamente trasformato rispetto a 30 anni fa (globalizzazione dei mercati, nuove forme di partecipazione alla vita politica, differenti modalità di relazioni istituzionali, rivoluzione digitale, etc.), hanno fatto ingresso sulla scena politica italiana nuovi attori economici e sociali i cui interessi richiedono di essere collocati all'interno di rinnovate figure politiche e forme giuridiche capaci di meglio interpretarli così da facilitarne il dispiegamento nelle reti articolative di una società in costante evoluzione¹. È in questo mutato contesto che prende corpo il dibattito sul ruolo dei gruppi di interesse (e di pressione in particolare) e sull'attività di *lobbying*,

¹ Per un approfondimento sui cambiamenti strutturali nella società post-industriale, Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari 2002.

finalizzata, quest'ultima, al condizionamento delle scelte politiche in ragione di determinate "pretese" di parte².

Con il termine *lobbying*³ si intende generalmente l'attività per mezzo della quale i rappresentanti di una data organizzazione portano a conoscenza dei *decision-makers* (di qualsiasi livello) gli interessi e i "desideri" del gruppo rappresentato⁴.

In Italia, del fenomeno si è sempre parlato (in negativo – v. *infra*); negli ultimi anni, però, il dibattito sulla reale incidenza dei gruppi ha assunto una maggiore rilevanza⁵, da cui ha preso vita

² Il dibattito sul ruolo della rappresentanza dei gruppi di pressione nel circuito delle sedi istituzionali italiane non è nuovo in dottrina. In ambito giuridico, in particolare (tenuto conto del "taglio" di questo elaborato) i più autorevoli costituzionalisti italiani hanno, immediatamente dopo l'avvento della Costituzione, affrontato la questione, sostenendo posizioni differenti. Si ricordi, ad esempio, la contrapposizione fra Costantino Mortati e Carlo Esposito: il primo, sostenitore della necessità di "guardare oltre" la dimensione strettamente partitica (a lui molto cara), inquadrando le nuove figure di rappresentanza degli interessi sociali *comunque* all'interno del perimetro normativo costituzionale, sostenendo di più che il loro proliferare fosse dovuto alla volontà di: «estendere la partecipazione e la verifica popolare alla vita politica nazionale e all'espressione di un'insoddisfazione sempre più approfondita dalla inadeguatezza dei logori istituti di rappresentanza a riflettere la ricchezza di tessitura della presente società, a dare ai cittadini e ai gruppi una voce ed un peso nella cosa pubblica che non riesca deformata dall'intervento dei partiti rilevanti sempre più impotenti a mediare gli interessi in conflitto secondo la linea della maggiore soddisfazione degli interessi generali. Che la crisi dei partiti sia crisi del sistema di rappresentanza che fa perno su di essi, e che questo clima non si adegui più al mutato clima storico, alla nuova struttura economico-sociale è constatazione [...] sempre più avvertita dalla coscienza comune. [...] La disfunzione del sistema dei partiti non è quindi risolvibile con le piccole riforme di solito vagheggiate [...] ma con un rinnovamento dei sistemi rappresentativi, tali da immettere nel parlamento le forze vive del paese [...]». Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova 1969, 814-816. Carlo Esposito, al contrario, riteneva che: «il fenomeno del gruppo di pressione deve essere ostacolato, combattuto e non inquadrato nello Stato», in quanto degenerazione del sistema politico e non una sua componente, aggiungendo inoltre che le *lobby* «non costituiscono e non possono costituire una delle ruote del sistema, ma sono una malattia dell'ordinamento rappresentativo, un male da combattere ed eliminare». Secondo Esposito, dunque, il fatto stesso che la Costituzione italiana non disponesse nulla sui gruppi di pressione ne rappresentava un "silenzio-condanna", evidenziante la volontà dei costituenti di "squalificare" i gruppi di pressione e "qualificare" invece i partiti politici quali unico veicolo di relazione tra società e istituzioni. Quanto riportato è stato ripreso dal lavoro di P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano 2011, 411-412. Si tratta, dunque, di una questione che ha radici profonde nel dibattito giuspubblicistico italiano e che, tra alterne considerazioni e valutazioni, segna le trasformazioni più significative del nostro costituzionalismo.

³ L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma 1995, 13 ss.

⁴ Si rinvia, tra i tanti, a G. PASQUINO, voce *Gruppi di pressione*, in *Dizionario di politica*, a cura di G. Pasquino, N. Bobbio, N. Matteucci, Torino 2005, 419-426, che fa una distinzione fra il concetto di *lobbying*, quello di "gruppo di interesse" – considerato come: «qualsiasi gruppo che, sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, porta avanti certe rivendicazioni nei confronti di altri gruppi della società per l'instaurazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento che sono inerenti agli atteggiamenti condivisi» – e i "gruppi di pressione", con la cui locuzione si indica «al tempo stesso l'esistenza di un'organizzazione formale e la modalità di azione del gruppo stesso in vista del conseguimento dei suoi fini: la pressione. Intendiamo per pressione l'attività di quell'insieme di individui che uniti da motivazioni comuni cercano, attraverso l'uso o la minaccia di sanzioni, di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico sia al fine di mutare la distribuzione prevalente dei beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri gruppi o del potere politico stesso». Sul concetto di "*lobbies*", invece, e più di recente, cfr. G. MACRÌ, voce *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino 2012, 471-484.

una messa in discussione del c.d. modello “iniziale” di organizzazione politica⁶ – praticato in assenza di meccanismi regolativi, mediante accordi di natura informale tra soggetti istituzionali e organismi associativi – richiedente nuove e più trasparenti forme di disciplina⁷.

Ciononostante, il nostro Paese non si è ancora dotato di una disciplina specifica in materia di rappresentanza degli interessi particolari, sebbene, dal 1954 ad oggi, siano state presentate in Parlamento 59 proposte di legge. Si tratta di un vuoto normativo di non poca rilevanza – stante la centralità sull’azione dei gruppi nel dibattito politologico – che ha spesso prodotto sovrapposizioni terminologiche fuorvianti: si veda quella tra il concetto di *lobbying* e quello di corruzione (quasi fossero sinonimi)⁸, mentre in realtà, se regolata, l’attività di *lobbying* potrebbe finanche accrescere un’idea di democrazia funzionale a rafforzare il principio giuridico di cui all’art. 1 della Costituzione, unito al valore del pluralismo sociale e istituzionale⁹. Il problema è trovare l’equilibrio tra manifestazioni di interessi diversi, funzionali a bisogni fra loro anche discordanti.

Ad aver rallentato il processo di formazione di una regolamentazione sistematica dell’attività di *lobbying* in Italia hanno contribuito sia la lentezza del legislatore – incapace di affrontare la questione partendo dalle “patologie” della partitocrazia fino ai vantaggi della

⁵ A dare maggiore visibilità alla questione hanno contribuito, dai primi anni ’90 del secolo scorso, le trasformazioni sociali ed economiche scaturenti dalla dissoluzione delle ideologie, dalla ridefinizione dei nuovi assetti geopolitici (con importanti ripercussioni in ambito nazionale) e soprattutto il tentativo di modernizzazione degli apparati istituzionali in ragione delle mutazioni politico-ordinamentali su scala europea, il cui “peso” è risultato sempre più determinante sia a livello di governo centrale che periferico. In questo ampio scenario il ruolo della “società civile organizzata” ha assunto una visibilità crescente la quale, però, a differenza di altri paesi, non presenta in Italia contorni definiti idonei a qualificarla come “soggetto” istituzionale di prima grandezza. Il processo è ancora in corso, stante, di recente, l’affermazione di nuove forme organizzate di proposte politiche e di richieste diffuse di avvicinamento per la cittadinanza alle sedi decisorie.

⁶ Il “modello iniziale” cui si fa riferimento si colloca all’interno di quel particolare contesto storico, politico, sociale ed economico della c.d. “Prima Repubblica”, nel quale «la visione partitocratica ha monopolizzato a lungo gli sviluppi della disciplina e caratterizzato la vita politica del paese». Non a caso, «nei pochi studi che si hanno sui gruppi di interesse [...] emerge il ruolo dominante dei partiti politici». I gruppi, cioè, sono stati analizzati in funzione del tipo di rapporto intercorrente con i partiti politici, che dagli anni Cinquanta fino agli anni Settanta sono stati descritti, da certa dottrina, ricorrendo alle categorie di “parentelismo” e “clientelismo”. Così inquadra il fenomeno J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano 1967. Tramite questo rapporto subordinato e non istituzionalizzato, i gruppi di interesse sono riusciti ad ottenere l’accesso all’arena politica e, nello stesso tempo, ad acquisire maggiore autonomia rispetto ai partiti politici. Cfr. R. LIZZI, *I gruppi di interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2/2011, 185-186; *ivi* anche L. MATTINA, *Note a margine delle più recenti ricerche sui gruppi*, 388-389.

⁷ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma 2011, 88.

⁸ F. BISTONCINI, *Vent’anni da sporco lobbista*, Milano 2011, 17 ss.; F. VENTORUZZO, T. MUZI FALCONE, *La rappresentanza degli interessi: verso una lobby 2.0?*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 3/2010, 113.

⁹ Sui presupposti di cui si nutre la democrazia v. G. NAPOLITANO, G. ZAGREBELSKY, *L’esercizio della democrazia*, Torino 2010, 23 ss.

partecipazione organizzata – sia la perdurante distanza e incomunicabilità tra mondo politico e spazio accademico. Non si è riusciti (se non tardivamente e in modo ancora alquanto disorganico) a stabilire rapporti chiari e strutturati tra il piano della decisione (Parlamento) e quello della elaborazione scientifica, con grave nocumento per le sorti della società. Le cause sono ben note: una su tutte (in parte già accennata) è stata l'*arroganza* dei partiti, monopolizzatori della scena politica e dell'intermediazione tra società e livelli di governo¹⁰; a questa si è aggiunta la progressiva ingessatura del tessuto economico-sociale, caratterizzato, in positivo, da piccole e medie imprese (il dato originale del sistema produttivo nazionale), ma, nello stesso tempo, dominato da una visione burocratizzata e troppo poco incline a “dare fiducia” (all'interno di un quadro di regole semplici ed efficaci valide per tutti) ai tanti pezzi di società civile, altrove (invece) veri protagonisti della crescita economica e sociale¹¹.

Ai fini della nostra analisi, però, e tenuto conto della necessità di voler contribuire con questo scritto a ricercare il fondamento *costituzionale* dell'attività dei gruppi di pressione¹² – dunque a perimetrare un ragionamento giuridico sulle *lobbies* e sull'attività di *lobbying* (con un occhio specifico sulla dimensione locale) – può essere utile, sulla scorta di quanto già evidenziato da attenta dottrina, ripercorre le “caselle normative” che il diritto pubblico offre alla nostra analisi concreta. Intendo dire che leggere la Costituzione (al netto di qualsiasi approccio ideologico)

¹⁰ R. LIZZI, in *I gruppi di interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, cit., 187-194, ha scritto che: «nella fase di consolidamento della democrazia e dello stato repubblicano i partiti politici hanno svolto un ruolo fondamentale, e le grandi organizzazioni d'interesse hanno accettato un ruolo subordinato ottenendo un accesso all'arena politica [...]. In questo periodo storico i partiti politici diventano efficaci *gatekeepers* del consolidamento democratico, perché sono in grado di incapsulare il conflitto, di ricomporre divisioni e di includere gli interessi particolari nei processi decisionali, [...] di svolgere la funzione di articolazione e aggregazione di istanze sociali, traducendole poi in grandi e piccole politiche. [...] Già con gli anni Sessanta e ancora di più con gli anni Settanta però il controllo dei partiti sembra farsi meno accurato». Si è assistito, dunque, ad una frammentazione partitica che non è stata più in grado di controllare l'intero processo decisionale. Da qui la crisi dell'inizio degli anni Novanta a seguito delle inchieste della magistratura che hanno prodotto effetti più o meno gravi su molti settori di *policy*. Secondo P.L. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in AA.VV., *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. Di Gregorio, L. Musselli, Milano 2015, 54: «L'introduzione di meccanismi di elezione diretta o semi-diretta dell'autorità di governo hanno ulteriormente depotenziato il partito politico tradizionale [...] non è più il partito che, attraverso una lunga selezione interna individui i membri più capaci e affidabili, ma sono personalità autorevoli che si candidano e “costringono” i partiti ad appoggiarli. La conseguenza è che il partito si delegittima come canale di formazione e di selezione degli uomini politici e si riduce a macchina elettorale».

¹¹ M. STRADIOTTO, *L'ultimo miglio del federalismo. Come aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e ridurre il prelievo fiscale*, Bologna 2014, 115 ss. Importanti spunti di riflessione anche in S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna 2015.

¹² Ovviamente nei limiti di un'esperienza di ricerca ancora iniziale, dunque con la dovuta umiltà che un giovane ricercatore deve saper avere ben chiara.

rappresenta un esercizio mai concluso, specie in tempi di progressivo “multilivellamento giuridico”¹³. E difatti, ad una più attenta analisi del dettato costituzionale, emerge che quello posto in essere dalle *lobbies* è un insieme di attività che si intreccia nelle dinamiche normative fondamentali trovando piena legittimazione all’interno di un circuito di fonti “protetto” dalla Carta stessa ma che guarda anche alla dimensione sovranazionale, traendone ispirazione¹⁴. Le norme cui facciamo riferimento sono in particolare: l’art. 2, che garantisce e riconosce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali, ovvero all’interno delle associazioni che tutelano e promuovono il libero sviluppo della persona e dei suoi interessi; l’art. 3, comma 2, che assegna alla Repubblica (cittadini, singoli e organizzati, e istituzioni insieme) il compito di favorire la crescita politica, economica e sociale del Paese; l’art. 18, che garantisce la libertà di associazione dei cittadini (dunque anche il *lobbying* dal basso, quello, per intenderci, che ha a che fare con i diritti civili, il c.d. *grassroots lobbying*); l’art. 50, che riconosce ai cittadini la possibilità di poter rivolgere petizioni al Governo e dunque influenzare la legislazione in proprio favore (richiamando così il *right to petition* statunitense, principio base del *lobbying* negli USA); e infine gli artt. 71 e 75 i quali garantiscono l’iniziativa legislativa dei cittadini e la possibilità di promuovere referendum abrogativi su richiesta di porzioni di popolo¹⁵.

Si tratta, dunque, di una serie di principi indirizzati a consentire l’affermazione di un maggiore pluralismo sociale dentro al sistema istituzionale italiano ed europeo¹⁶. E proprio nella dimensione sovranazionale europea si ritrova una serie di disposizioni che integrano il dettato costituzionale sulla sponda della valorizzazione dei processi partecipativi destinati, sempre di più, a rafforzare il collegamento tra livelli di governo; avendo come certezza che l’Europa, malgrado le sue difficoltà recenti, continua a rappresentare la scommessa più importante giocata dagli Stati dopo la fine della Seconda guerra mondiale.

¹³ A. RUGGERI, L. MEZZETTI, P. COSTANZO, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino 2010, 451 ss.

¹⁴ Per le sue intuizioni si rimanda ancora una volta a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 814-816.; v. inoltre, P.L. PETRILLO, *Il paravento della politica. Le lobbies in Italia tra norme e consuetudine*, in AA.VV., *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, a cura di G. Macrì, Soveria Mannelli 2016, 16 ss.; AA.VV., *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, in *Transparency International Italia*, 2014, 8.

¹⁵ G. MACRÌ, voce *Lobbies*, cit., 471-484. Per un inquadramento costituzionale dei diritti di partecipazione e delle libertà fondamentali funzionali agli interessi dei singoli e delle formazioni sociali, si rimanda a A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna 2012.

¹⁶ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 94.

Nella versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea, ad esempio, il principio della democrazia rappresentativa e della partecipazione, presenti all'art. 10¹⁷ dello stesso, sono posti quali concetti chiave del buon funzionamento dell'Unione Europea; lo stesso articolo, poi, oltre a ribadire che l'ordinamento dell'UE è democratico perché fondato sul principio rappresentativo, riconosce quali elementi necessari a definire un ordinamento democratico anche la partecipazione e la trasparenza dell'azione pubblica. All'art. 11, invece, il Trattato elenca le principali forme di partecipazione, ovvero l'iniziativa legislativa riconosciuta ai cittadini europei e le "ampie consultazioni"¹⁸ che la Commissione deve svolgere al fine di garantire la trasparenza dell'attività dell'UE¹⁹.

Da non dimenticare, infine, le disposizioni presenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (2001), che garantiscono ai cittadini la libertà di riunione e di associazione²⁰, il diritto di accesso ai documenti²¹ e, infine, il diritto di petizione²², così come anche la disposizione

¹⁷ Art. 10 TUE: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

¹⁸ Relativamente allo strumento delle "ampie consultazioni", la Commissione ha chiarito, in una comunicazione del 2002, che possono essere consultati i gruppi di interessi e non i singoli cittadini. Ciò significa che per le istituzioni europee la società civile è solo quella organizzata, mentre gli artt. 10 e 11 del TUE riconoscono il diritto di partecipazione ad «ogni cittadino». Dunque le istituzioni dell'Unione che continuano a riconoscere il principio di partecipazione ai soli gruppi organizzati, non sono riuscite a cogliere le potenzialità della disciplina contenuta nel Trattato di Lisbona. Art. 11 TUE: «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

¹⁹ V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013, 99-105.

²⁰ Art. 12 Carta dei diritti fondamentali dell'UE: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

²¹ Art. 42 Carta dei diritti fondamentali dell'UE: «Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione».

contenuta nell'art. 11²³ della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) che sancisce il diritto di ogni persona «alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi».

Su una base legittimativa forte (di rango costituzionale e sovranazionale, sempre più integrati), dunque, i gruppi di pressione e l'attività di *lobbying*, ad essi conseguente, acquisiscono la giusta configurazione giuridica, chiarendo la loro collocazione quali fatti politici oggettivi. Questo permette di fugare il pericolo di una persistente «regolamentazione strisciante»²⁴ – espressiva della prevalente assenza di un quadro di regole chiare – e di valorizzare i fattori implementativi del rapporto tra cittadinanza e democrazia che si nutrono di condizioni relazionali sempre più articolate.

Ovviamente, come spesso capita, in una situazione di vuoto normativo, tocca alla giurisprudenza (specie di rango costituzionale) il compito di costruire “passerelle” in grado di mettere in contatto la sponda dell'interpretazione (e quindi della legittimità) con quella dell'azione politica, nella speranza di poter giungere ad un quadro di regole certe e spendibili positivamente. In Italia, la Corte costituzionale ha confermato la legittimità costituzionale dell'attività lobbistica e ha indicato la “rotta” verso la faticosa svolta legislativa (tutta da costruire). Nelle sentenze nn. 1 e 290 del 1974, infatti, i giudici hanno riconosciuto la legittimità dell'attività di influenza svolta da soggetti che sono espressione dell'attività organizzata degli interessi nei confronti degli organi

²² Art. 45 Carta dei diritti fondamentali dell'UE: «Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo».

²³ Art. 11 CEDU: «Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

²⁴ P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione*, cit., 417, utilizza espressioni diverse per descrivere il modo con il quale il nostro sistema politico-istituzionale si è finora confrontato con il problema. L'Autore parla, infatti, di «regolamentazione strisciante» per intendere quelle regole, introdotte in Italia, che si sono rivelate «disorganiche [e] indirette (...); sono [invece] striscianti [quelle regole che] si sviluppano lentamente in superficie, quasi silenziosamente; sono a senso unico [quelle che] mentre permettono al decisore di “ascoltare” gli interessi, non garantiscono a questi di essere ascoltati, producendo così effetti distorsivi sul sistema della rappresentanza oltre che discriminatori (...). [Si parla, infine di regole ad] andamento schizofrenico perché nel medesimo momento in cui sono introdotte nell'ordinamento, sono aggirate e disapplicate dallo stesso legislatore».

costituzionali²⁵. Nella sentenza n. 379 del 2004, invece, la Corte ha ammesso la possibilità per i soggetti portatori di interessi particolari di svolgere consultazioni durante i procedimenti di formazione legislativa e ha previsto che questi possano essere preceduti da una fase di istruttoria pubblica. Ciò che scaturisce da questi pronunciamenti, dunque, è che per la Corte l'esercizio dell'attività di pressione sugli organi costituzionali rappresenta una legittima espressione di un diritto fondamentale, in quanto la nostra Carta ha riconosciuto ampi spazi di libertà a soggetti e gruppi sociali. Ed è sulla base di questo circuito interpretativo, dunque, che si giustifica maggiormente la necessità di giungere quanto prima a una disciplina generale in grado sia di rendere effettivo l'esercizio di questo diritto, sia di favorire la trasparenza dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e le frazioni della società civile. Da qui il pieno riconoscimento del coinvolgimento dell'attività dei gruppi di interesse nei processi decisionali, con il conseguente arricchimento di esperienze e conoscenze altrimenti non acquisibili²⁶.

2. La dimensione locale come ambito di disciplina dell'attività di lobbying: vantaggi e ipotesi innovative

Sulla base di questa premessa metodologica, necessaria a ricondurre il fenomeno lobbistico nel circuito della legalità costituzionale *multilevel*, si tratta di passare ad analizzare, a grandi linee, quanto la politica è riuscita a produrre in materia di regolamentazione delle *lobbies* e dell'attività di *lobbying*. In effetti, oltre alle 59 proposte cui si è fatto sopra riferimento, il nostro Paese (ovvero la classe politica in genere) ha provato ad “aggredire” il fenomeno da diversi punti di vista, in ragione delle sempre mutevoli “quote di disponibilità” che si è riusciti a raggiungere²⁷. Su queste basi – quanto mai precarie, a causa di interessi contrapposti e non sempre convergenti – tre sono state le principali direttrici intraprese: a) l'approvazione di modifiche ai regolamenti delle Camere; b)

²⁵ P.L. PETRILLO, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Padova, 2013, 179-223.

²⁶ P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione*, cit., 322-324.

²⁷ Il carattere “compromissorio” delle deliberazioni politiche non sempre risulta all'altezza delle aspettative della collettività. Quanto viene percepito dall'esterno come un limite può, da un'angolazione diversa, essere inteso quale “risultato migliore” conseguito in ragione del particolare clima politica del momento.

l'applicazione di "Registri per la trasparenza" da parte di singoli Ministeri; c) l'introduzione di norme a livello regionale²⁸.

a) Per quanto riguarda la modifica dei regolamenti delle Camere, dal 10 marzo 2017 è finalmente attivo il Registro dei Rappresentanti di interesse presso la Camera dei deputati²⁹, che ha dato attuazione alla regolamentazione approvata dalla Giunta per la modifica del Regolamento della Camera dei deputati del 26 aprile 2016³⁰. Si tratta di un registro a cui devono iscriversi i soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei deputati interessi leciti. All'art. 1, commi 4 e 5, della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza sulla disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati, vengono specificati quali sono e non i soggetti tenuti all'iscrizione; fra quelli obbligati a registrarsi troviamo: le organizzazioni sindacali e datoriali, le organizzazioni non governative, le imprese, i gruppi di imprese e le aziende, i soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi, le associazioni professionali, le associazioni di categoria o di tutela di interessi diffusi, le associazioni di consumatori. Fra quelli non soggetti all'iscrizione, invece, troviamo: le amministrazioni di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, le amministrazioni pubbliche, le autorità di regolazione e garanzia istituite dalla legge, le organizzazioni internazionali e sovranazionali, gli agenti diplomatici e i funzionari consolari, i partiti e i movimenti politici e le confessioni religiose. Trattasi di una specificazione importante, che permette di circoscrivere il novero di soggetti cui tale registro si rivolge e, inoltre, che permette ai cittadini di conoscere quali siano le "organizzazioni" con le quali la Camera dei deputati vuole instaurare rapporti pubblici e trasparenti. Ai soggetti iscritti, poi, è rilasciato un titolo di accesso alle sedi della Camera, di durata annuale, una dotazione importante che consente solo ad

²⁸ AA.VV., *Lobbying e democrazia*, cit., 31.

²⁹ Il Registro dei Rappresentanti di interesse di Montecitorio (<http://www.camera.it/leg17/1306>) è previsto dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017, recante «*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*»: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conoscerelacamera/upload_file_2s/000/000/337/Deliberazione_UdP_8_febbraio_2017.pdf

³⁰ Prima ancora dell'approvazione di detto registro, nel maggio 2016, si era giunti all'approvazione del c.d. "Codice Pisicchio" ovvero una sorta di "Codice di condotta" contenente, secondo quanto ricorda P.L. PETRILLO, *Il paravento della politica. Le lobbies in Italia tra norme e consuetudine*, cit., 37: «una serie di principi adottati dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati sotto forma di "protocollo" al fine di regolare le modalità di relazione tra lobbisti e deputati. Nello specifico, il codice prevede che chiunque voglia professionalmente esercitare l'attività di *lobbying* presso le sedi della Camera dei deputati debba iscriversi in un registro pubblico e che, agli iscritti, l'Ufficio di Presidenza della Camera rilasci un tesserino permanente».

essi di poter svolgere attività di pressione nei confronti dei deputati, e non anche a quei soggetti che risultino ad altro titolo in possesso di autorizzazioni permanenti di accesso alle sedi della Camera. Gli iscritti hanno l'obbligo di presentare una relazione a cadenza annuale che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta. Infine è anche prevista l'applicazione di sanzioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro³¹.

Quella descritta sino ad ora è una iniziativa che rappresenta un significativo passo in avanti nella disciplina del settore a livello nazionale che, come dichiarato dalla Vice Presidente della Camera Marina Sereni nell'ambito di un seminario di studio in materia svoltosi il 24 marzo 2017 a Roma, «ci si auspica possa dar luogo ad un fenomeno “trascinatorio” che porti all'approvazione di una vera e propria legge»³². Tuttavia non bisogna sottovalutare la presenza di importanti criticità, che potrebbero inficiarne il risultato, come, per esempio, il fatto che, trattandosi esclusivamente di un regolamento interno della Camera dei deputati, esso non sarà in grado di garantire la trasparenza di tutti quegli incontri tra deputati e portatori d'interessi che si svolgono *al di fuori* delle stanze di Montecitorio³³.

b) Per quanto riguarda, invece, l'applicazione di “Registri per la trasparenza” da parte dei singoli Ministeri, si riporta brevemente l'iniziativa posta in essere dal Ministro per lo Sviluppo Economico Carlo Calenda che, dal settembre 2016, ha attivato il c.d. “Registro Trasparenza”³⁴, uno

³¹ Aver previsto, per alcune categorie di soggetti, il non obbligo di iscrizione apre ad altre considerazioni problematiche attinenti, specie per alcuni gruppi (es. le organizzazioni religiose), la natura “particolare” delle attività di pressione svolte, con la conseguente necessità per l'ordinamento di rispondere all'opinione pubblica circa eventuali “zone franche” all'interno delle quali questi soggetti “esentati” si ritrovano a poter operare; con inevitabili squilibri, all'interno del perimetro della legalità costituzionale, dal punto di vista della rilevanza politica di decisioni produttrici di vantaggi materiali.

³² In contrapposizione alla questione che vede il suddetto Registro quale soluzione parziale e limitata, rispetto a quanto invece ci si aspetterebbe da una regolamentazione completa del *lobbying*, è bene riconoscere in esso la buona volontà nel fare il possibile, o comunque un primo fondamentale passo a livello nazionale, al fine di soddisfare le richieste di quanti auspicano una disciplina dettagliata in materia.

³³ Sul punto cfr. P.L. PETRILLO, *Il regolamento sulle lobby alla Camera? Meglio di niente*, in www.publicpolicy.it, 14 febbraio 2017. Il carattere “fluidico” della materia in oggetto rappresenta, com'è facile intuire, l'aspetto più problematico della configurazione giuridica del *lobbying*. Il timore, paventato da molti, che la legge possa “arrivare in ritardo” rispetto a un tipo di attività così marcatamente multiforme, apre a riflessioni di diverso tenore attinenti anche alla eventualità di lasciare “svincolato” da qualsiasi meccanismo legale la materia.

³⁴ Prima del Ministero per lo Sviluppo Economico anche il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali aveva tentato questa strada (febbraio 2012) con l'iniziativa del Ministro Catania (ripresa poi anche dal Ministro Mattina nel 2015), che aveva istituito un “elenco dei lobbisti” con l'obiettivo di dare luogo alla prima iniziativa in Italia di regolamentazione del rapporto tra il mondo delle *lobbies* e un'amministrazione centrale dello Stato così da garantire la massima trasparenza del processo decisionale. Sulla scorta delle iniziative del MISE e del MIPAAF, infine, il 9

strumento che permette di accedere a «maggiori informazioni sui processi decisionali e sui soggetti portatori di interessi interlocutori del Ministero»³⁵. Sono invitati a registrarsi tutti i soggetti, le persone fisiche o giuridiche, che rappresentano professionalmente presso il Ministero *de quo* interessi leciti, anche di natura non economica, al fine di poter richiedere un incontro col Ministro, con i Viceministri e i Sottosegretari. Il Ministero, inoltre, al fine di esplicitare specifiche clausole destinate a regolamentare il comportamento di coloro che si iscrivono al Registro Trasparenza, ha redatto uno specifico “Codice di condotta” al quale i nuovi iscritti sono tenuti a dare esplicito consenso e al quale sono tenuti a conformare i propri comportamenti sulla base dei principi di lealtà, trasparenza e correttezza, a non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente al fine dell’iscrizione e/o al fine di distorcerne la relativa corretta partecipazione. Coloro che si iscrivono al Registro Trasparenza, inoltre, devono prendere visione anche del “Codice di comportamento del Ministero”, al fine di conoscere quali sono i principi etici e comportamentali cui deve conformarsi qualsiasi soggetto che abbia rapporti istituzionali con l’Amministrazione. Quella del Ministero del Sviluppo Economico, dunque, può essere valutata come un’iniziativa più che lodevole. Ad oggi conta ben 788 soggetti registrati³⁶, sintomo di una sempre maggiore sensibilità verso la necessaria regolamentazione del fenomeno, ma che rivela quale unica “carezza”, come anche nel caso del Registro dei rappresentanti di interessi di Montecitorio, l’assenza di un obbligo di rendicontazione per tutti quegli incontri tenuti al di fuori della sede del Ministero. Si tratta, adesso, di attendere qualche tempo affinché queste due recenti iniziative dispieghino i loro effetti, così da potere procedere a una analisi maggiormente dettagliata sulla loro concreta efficacia e per poter fare di loro un esempio di *best practice* in materia.

c) Un discorso a parte, invece, va fatto per le esperienze di alcune Regioni italiane che sono riuscite ad adottare una disciplina sull’attività di *lobbying*. Si tratta di: Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria e, in ultimo, Lombardia. Ed è proprio l’analisi della regolamentazione regionale l’obiettivo sul quale questo lavoro intende maggiormente ampliare il raggio di analisi, specie se si parte dalla

maggio scorso, anche il Ministero della semplificazione e della pubblica amministrazione si è dotato dello strumento del “registro della trasparenza” con il fine di conoscere, ascoltare e confrontarsi con le realtà associative, i corpi intermedi, le imprese e tutti i soggetti organizzati che quotidianamente interagiscono con la PA.

³⁵ <http://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/comunicati-stampa/2035133-il-ministro-calenda-lancia-il-registro-trasparenza-l-attivita-del-mise-sempre-piu-vicina-ai-cittadini>

³⁶ Il dato è aggiornato al 16 maggio 2017.

constatazione che a livello territoriale, più di quanto accaduto sinora nella dimensione politico-amministrativa centrale, emergono e si sviluppano progressivi fenomeni di interlocuzione tra apparati pubblici e rappresentanti di interessi. Occorre, dunque, analizzare a partire da quando, e in base a quali modalità, si è venuto strutturando questo rapporto di interazione (tra *lobbies* e politica) per coglierne i frutti e valutare le eventuali ricadute *in melius* rispetto al livello centrale. In pratica si andrà a verificare se, capovolgendo l'ordine dei fattori (dal basso verso l'alto), sia possibile concepire una modalità innovativa sul modo come fare dell'attività di *lobbying* uno strumento a vantaggio della democrazia. Recenti studi hanno evidenziato come la dimensione locale sia venuta assumendo la forma di un vero e proprio "laboratorio", all'interno del quale la maggiore e sempre più diffusa modalità di raccordo tra cittadini organizzati e istituzioni pubbliche si presta a meglio valutare tutti i vantaggi della partecipazione, anche a sostegno delle decisioni di vertice, sorrette da una spinta periferica necessitante di un quadro chiaro e lineare di norme di carattere generale³⁷.

A parere di chi scrive, si tratta di un *modus operandi* che potrebbe finanche agevolare la scrittura di una disciplina generale, facilitando la celerità del risultato. Infatti, da una ricognizione su quanto scritto in materia, si evince che a livello regionale è maggiormente avvertita la necessità di coinvolgere nei processi decisionali i portatori di interessi particolari (da considerarsi tali non solo i professionisti del *lobbying* ma anche i soggetti economici e le associazioni di cittadini nate per perorare bisogni comuni) andando oltre il circuito della politica gestita dai partiti, quanto mai in sofferenza a causa della crisi di sistema della democrazia rappresentativa³⁸. La disciplina generale resta, ovviamente, un obiettivo necessario per fornire al tema gli strumenti indispensabili per trovare dispiegamento senza ledere la Costituzione e le norme di sistema. Ma, concepire la fattibilità di un approccio binario al *lobbying* (dimensione locale e nazionale) può rappresentare, sotto il profilo giuridico, una strada interessante da percorrere, specie se capace, concretamente

³⁷ AA.VV., *Rappresentanza di interessi e territori. Come, quando e perché le amministrazioni locali interagiscono con le imprese?*, a cura di Cittalia, ICOM, Roma 13 febbraio 2013, 4.

³⁸ Sul tema della crisi della democrazia rappresentativa, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 2014, 58, scrive che: «il difetto della democrazia rappresentativa in confronto con la democrazia diretta, difetto che consiste nella tendenza alla formazione di quelle piccole oligarchie che sono i comitati dei partiti, non può essere corretto che dall'esistenza di una pluralità di oligarchie in concorrenza fra loro. Tanto meglio poi se queste piccole oligarchie, attraverso una democratizzazione della società civile, attraverso quella conquista dei centri di potere della società civile da parte degli individui sempre di più e sempre meglio partecipanti, diventato sempre meno oligarchie, e il potere non è soltanto distribuito ma anche controllato». È dunque la tutela del pluralismo, ovvero della coesistenza di più gruppi in "competizione" fra loro, il fattore maggiormente in grado di "correggere" i difetti della rappresentanza politica (quella mediata dai partiti) e "porre rimedio" alla crisi di legittimità della democrazia in generale.

(attraverso percorsi di virtuosa partecipazione) di valorizzare il ruolo delle autonomie (in tempi di facile discredito) e di trovare raccordi originali tra centro e periferia³⁹. Stiamo parlando, in pratica, di un modello di “regionalismo integrativo” che poggia sull’idea che Stato e Regioni possano concorrere a vicenda all’esercizio delle rispettive funzioni; una sorta di “cooperazione ascendente”, che dia la possibilità alle autonomie regionali di poter contribuire alla definizione delle linee politiche di fondo in ambito centrale, o anche incentivare l’approvazione di leggi in materie particolari, come quella in esame in questo *paper*, rappresentando un valore aggiunto. Ciò detto, è necessario che si riesca a trovare un giusto bilanciamento fra le istanze unitarie e quelle autonomistiche che, a ben vedere, possono essere considerate quale espressioni di uno stesso valore se si considera che «l’unità è nell’autonomia, grazie alla promozione di quest’ultima e non pure col sacrificio di essa, così come, circolarmente, l’autonomia ha un senso solo nell’unità, un senso che si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell’eventuale frantumazione dell’ordinamento»⁴⁰.

3. La riforma del Titolo V della Costituzione e lo sviluppo del lobbying nelle Regioni

Ad oggi, parlare di regolamentazione del *lobbying* solo in considerazione del livello decisionale centrale (Parlamento, strutture di governo, autorità di regolazione e agenzie amministrative) è una tendenza limitata, in quanto trascura un elemento importante, quello della rilevanza che le amministrazioni locali (nel nostro caso ci riferiamo in particolare alle amministrazioni regionali) hanno acquisito nella definizione delle politiche pubbliche a cavallo degli anni ’90, quando ha iniziato a manifestarsi l’esigenza, sempre più diffusa, di includere, nei circuiti della deliberazione collettiva, quote di soggettività sempre più ampie⁴¹.

³⁹ AA.VV., *Rappresentanza di interessi e territori. Come, quando e perché le amministrazioni locali interagiscono con le imprese?*, cit., 5.

⁴⁰ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012, 109-126.

⁴¹ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna 2016, 62, in tema di rilevanza acquisita dalle amministrazioni pubbliche, così scrive: «[...] Nel nuovo testo costituzionale, [così come modificato dalla l. cost. n. 3/2001], è rinforzato il riconoscimento delle “autonomie locali”, nel significato, secondo l’opinione unanime, di un ampio margine di libertà di scelte politiche da parte degli enti locali, sia pure nei limiti dell’unità della Repubblica. [...] Viene affermato nell’art. 114 comma 2 Cost. che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. [...] è evidente che l’autonomia, come sopra intesa, non può esistere se non con riferimento a concrete

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁴² (l. cost. n. 3/2001), si è assistito ad un maggiore coinvolgimento della società civile nelle dinamiche pubbliche e, in particolare, ad un progressivo rafforzamento delle autonomie locali che hanno acquisito, specialmente presso i portatori di interessi particolari, un elevato livello di *appeal*. Tale riforma ha operato una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, sulla base del principio-guida della sussidiarietà e della partecipazione intesa nel senso più ampio del termine, come indicato anche livello europeo nel *Libro Bianco sulla Governance* (adottato dalla Commissione europea il 25 luglio 2001)⁴³, promuovendo un modello meno verticistico e centralizzato così da garantire una interazione più ampia dei cittadini e dei gruppi alla definizione e presentazione delle politiche pubbliche⁴⁴.

È dunque con l'entrata in vigore di questa importante riforma costituzionale che la politica regionale ha preso atto della opportunità di dare seguito al desiderio delle popolazioni di ottenere risposte immediate ed efficaci alle loro domande. Da qui la grande occasione di associare, ai

funzioni da svolgere in certi campi. Infatti è previsto che gli enti locali “siano titolari di funzioni amministrative proprie” (art. 118 c. 2) [...]».

⁴² In passato, il Titolo V della Costituzione è stato oggetto di due revisioni costituzionali: quella del 1999, che ha modificato l'organizzazione e la forma di governo delle Regioni e quella del 2001 (approvata da un referendum costituzionale) che è intervenuta sulle competenze legislative, regolamentari e amministrative degli enti minori. In particolare, quest'ultima ha richiesto alle amministrazioni territoriali (non solo quelle regionali) di articolare le procedure decisionali in modo tale da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Terza edizione, Torino 2017, 71 ss.

⁴³ Il Libro Bianco sulla *Governance* contiene alcuni concetti chiave e relativi strumenti attuativi utili a sorreggere il nostro discorso della maggiore partecipazione della società civile e, di conseguenza, degli enti regionali e locali all'attuazione delle politiche pubbliche. In questo documento si parla diffusamente di: a) accrescere la partecipazione *bottom up* all'elaborazione e all'attuazione delle politiche nell'UE cosicché la maggiore partecipazione della società civile si riveli utile a proporre politiche pubbliche più appropriate alle esigenze dei cittadini e dei vari livelli nonché a una loro più efficace messa in atto (Commissione Europea, *Relazione della Commissione sulla governance europea*, Lussemburgo 2003, 8); b) giungere ai bisogni del cittadino attraverso la “democrazia regionale” e locale al fine di realizzare una migliore *partnership* fra i vari livelli; c) cercare di aumentare la partecipazione delle associazioni e della collettività all'elaborazione delle politiche migliorando la cooperazione con il Comitato delle Regioni e proponendo agli Stati membri di coinvolgere maggiormente gli operatori locali nella definizione delle politiche comunitarie e nazionali. Dunque, se anche a livello europeo è stata avvertita la necessità di coinvolgere e la società civile e i livelli istituzionali regionali e locali al fine di aumentare il livello di democraticità delle politiche comunitarie e di dare effettiva attuazione ai principi di trasparenza, sussidiarietà e partenariato, è bene che anche a livello interno si sostenga l'accrescimento della partecipazione *bottom up* e dunque il maggiore coinvolgimento dei piani periferici nella definizione delle scelte di interesse generale. Sul tema della *governance* v. i diversi contributi contenuti in *Parolechiave*, 56/2016.

⁴⁴ Per un approfondimento sul tema della riforma del Titolo V e sui caratteri degli ordinamenti degli enti locali si rimanda a T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 225; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 401 ss.; F. MERLONI, *Il destino degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 409-444; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, ivi, 6/2003, 1007-1062.

tradizionali strumenti di collegamento tra cittadini e rappresentanti di governo, nuove modalità di canalizzazione degli interessi diffusi. La conformazione a rete del modello di *governance* scaturente dalle scelte assunte su scala europea, ha progressivamente “scaricato” sul piano locale una consapevolezza istituzionale nuova e originale, priva delle rigidità ordinamentali tradizionali e tendente a riconoscere nel politico un soggetto dalle possibilità plurime. Da parte loro, i rappresentanti di interessi particolari, sganciati dalla logica di fedeltà partitica, hanno sperimentato la fattibilità concreta di proporsi quali attori centrali dei processi decisionali, aggiungendo competenze funzionali ad una migliore qualità del prodotto normativo finale⁴⁵.

Questa nuova tendenza inclusiva non è rimasta confinata nel circuito delle prassi, ma ha trovato espressa menzione a livello di statuti, all'interno dei quali è stata riconosciuta e garantita, quale principio cardine, la possibilità per i cittadini di partecipare alla determinazione delle scelte di politica regionale. Diverse sono le modalità di interazione tra cittadini, interessi organizzati e istituzioni regionali previste dai nuovi statuti. Una prima modalità, simile a quella dell'*Administrative Procedure Act* statunitense⁴⁶, riguarda le *rulemaking procedures*, che consentono a gruppi di cittadini, sindacati e organi di rappresentanza di categorie sociali di presentare al Consiglio o alla Giunta regionale petizioni, istanze, pareri, osservazioni o interrogazioni scritte per conoscere le intenzioni dell'organo o anche per valutare se un fatto corrisponde alla realtà⁴⁷. Un'altra, invece, utilizza il modello del dibattito pubblico, affidando alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate⁴⁸. Altri statuti, invece, definiscono forme “aperte” di istruttoria legislativa⁴⁹, tali da consentire l'intervento di qualunque soggetto portatore di interessi particolari: si prevedono infatti consultazioni preventive e contestuali all'esame di un disegno di legge regionale da parte delle competenti commissioni mediante specifiche audizioni. Infine, in tutti gli Statuti è

⁴⁵ AA.VV., *Rappresentanza di interessi e territori. Come, quando e perché le amministrazioni locali interagiscono con le imprese?*, cit., 8-9.

⁴⁶ Per un approfondimento sulle procedure legislative statunitensi si veda L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Bologna 2013, 99-104.

⁴⁷ L'art. 10, comma 1, dello Statuto della Regione Calabria, ad esempio, sancisce che: «Tutti hanno il diritto di rivolgere petizioni agli organi regionali, per richiederne l'intervento e per sollecitare l'adozione di provvedimenti di interesse generale».

⁴⁸ G. Sgueo, *Lobbying e territorio. Un processo in via di sviluppo*, in AA.VV., *Lobby. La rappresentanza di interessi*, a cura di G. Sgueo, L. Cuocolo, Paper 13, Milano 2014, 55-58.

⁴⁹ Si riporta l'esempio dello statuto della Regione Lombardia che all'art. 36, comma 1, stabilisce che: «La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche».

previsto il concorso delle organizzazioni sociali nella programmazione economica, sociale e territoriale della Regione⁵⁰. Tali disposizioni statutarie riflettono una maggiore sensibilità regionale in tema di partecipazione, intesa quale maggiore e più consapevole coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e degli altri soggetti interessati nell'elaborazione delle politiche regionali, e tradotta nella possibilità di intervenire attivamente, attraverso i diversi strumenti che ogni statuto riconosce come più adatti, nell'*iter* di formazione degli atti amministrativi e normativi regionali⁵¹. Questi nuovi statuti, cioè, considerano la partecipazione sia come strumento indispensabile di democratizzazione degli ordinamenti, che come mezzo di collegamento tra la società e le istituzioni, facendo assumere così alle formazioni sociali, alle associazioni e ai gruppi sociali il ruolo, primariamente attribuito ai partiti politici, di interlocutori fra individui ed autorità⁵².

Nel discorso sulla riforma del Titolo V della Costituzione non bisogna, infine, dimenticare di prendere in considerazione il principio di sussidiarietà, sancito all'art. 118 Cost., che viene utilizzato sia per descrivere la nuova distribuzione dei poteri amministrativi tra gli enti che formano la Repubblica, sia per indicare la via di una evoluzione nei rapporti fra pubblico e privato⁵³. Ma l'art. 118 Cost., nella nostra analisi, assume una grande rilevanza soprattutto in quanto incentiva e promuove l'iniziativa dei cittadini rispetto allo sviluppo di attività di interesse generale al fine di dar vita a forme di sussidiarietà orizzontale, che si risolve in una partecipazione che si fa azione più che decisione e che si affianca (in alcuni casi anche sostituendosi) alle criticità dei pubblici poteri rendendo i cittadini protagonisti attivi della costruzione della loro realtà sociale⁵⁴. Il ruolo dei soggetti della sussidiarietà orizzontale si è dimostrato nel tempo di grande utilità ai fini dell'integrazione di alcuni principi-valori costituzionali (solidarietà, uguaglianza, etc.). All'interno del processo di trasformazione della società (specialmente in chiave multiculturale e sociale), il contributo di questi "pezzi" di socialità ha evitato che i poteri pubblici "franassero" sotto il peso dei

⁵⁰ L'art. 49, comma 2 dello Statuto della Regione Marche sancisce che: «Gli enti locali e le organizzazioni sociali concorrono alla definizione degli obiettivi della programmazione regionale e provvedono alla loro specificazione ed attuazione, secondo quanto stabilito dalla legge regionale». P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione*, cit., 388-390.

⁵¹ A. DEFFENU, S. ARU, *Partecipazione a livello regionale*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 40-43.

⁵² V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 32-45.

⁵³ Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco, Torino 2006, 2350-2355.

⁵⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 211-213.

costi sempre più alti dei diritti⁵⁵, favorendo una crescita della consapevolezza generale di fronte alla necessità di non allargare la forbice delle diseguaglianze. Nello stesso tempo, però, ogni qualvolta si è trattato di coinvolgere questi protagonisti della solidarietà (ONG, enti non profit, ONLUS, etc.)⁵⁶ nel circuito della decisione finale, ha spesso prevalso la logica del dare conto alle richieste dei gruppi più forti, lasciando quelli più piccoli e meno noti ai margini dei tavoli deliberativi. Una vera attuazione della sussidiarietà (orizzontale), orientata in senso costituzionale, non può tollerare forme di discriminazione più o meno palesi; altrimenti il rischio che la democrazia si decomponga sotto il ricatto di attori “più affidabili” (per ragioni storiche, politiche, di radicamenti, etc.) non potrà che aumentare, coinvolgendo e sacrificando la fiducia della cittadinanza nelle istituzioni.

Quello della sussidiarietà, dunque, è un principio del quale si deve tener conto nella sua diversa modalità interpretativa e attuativa, in quanto, a seconda di come viene inquadrato, i meccanismi che è in grado di innescare variano, producendo trasformazioni significative nel compimento del processo di decentramento territoriale e di partecipazione della società civile organizzata⁵⁷.

Non deve però sfuggire – ad integrazione di quanto appena detto – il ruolo dei professionisti del *lobbying*. Si tratta di un aspetto da non trascurare, stante la particolare attitudine che questi soggetti hanno nel veicolare gli interessi che rappresentano e delle aspettative da essi nutrite in vista di un loro riconoscimento pubblico al netto delle chiavi di lettura (negative) proposte da sempre nel

⁵⁵ S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna 2000.

⁵⁶ M.C. ANTONUCCI, *Lobbying e terzo settore. Un binomio possibile?*, Roma 2014, 23 ss.

⁵⁷ F. LEOTTA, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà “verticale” nel riparto di competenze legislative delineato nel Titolo V della seconda parte della Costituzione? Osservazioni a margine del d.d.l. Cost. S. 1429-D*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 4-14, così spiega: «il punto di forza della sussidiarietà, ossia il poter modellare la competenza dei singoli soggetti a seconda delle esigenze da gestire, diventa – da un punto di vista concreto – il suo punto debole, che la condanna ad una inevitabile indeterminatezza applicativa. Il problema risiede infatti nell’individuazione della reale “capacità” di un soggetto di amministrare determinati interessi e, conseguentemente, della necessità o meno di un intervento sussidiario da parte di un ente “superiore”. Tale determinazione presenta evidenti margini di discrezionalità e dovrebbe essere il frutto di un continuo confronto tra i diversi enti interessati, chiamati a valutare congiuntamente le rispettive competenze in relazione alle concrete istanze del momento». Si tratta di una problematica che si esprime, in particolar modo, nell’ambito di applicazione della sussidiarietà “verticale”, ai rapporti tra Stato e Regioni. «Si può ritenere allora che l’applicazione della sussidiarietà in ambito legislativo sia stata gravemente svuotata di significato dall’assenza di uno stabile modello cooperativo tra Stato e Regioni in fase di formazione dei provvedimenti legislativi sussidiari. La sussidiarietà è rimasta una mera formula di indirizzo e, malgrado i suggerimenti della Consulta, non si è tramutata in regole operative definite, atte ad agevolare la determinazione concordata delle competenze legislative di Stato e Regioni secondo i canoni dell’adeguatezza e della proporzionalità degli interventi». Si veda anche P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la Riforma del Titolo V*, cit., 13 ss.; E. LONGO, *Sussidiarietà orizzontale*, in *Diritti e autonomie territoriali*, cit., 115-116; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna 2013.

dibattito politico italiano. Solo attraverso regole puntuali, aventi come finalità la contemplazione *anche* di queste figure professionali, si potrà inquadrare la dimensione del *lobbying* in una logica moderna, funzionale ai nuovi bisogni della società e sulla scorta di un diverso modo di interpretare il rapporto tra lo spazio pubblico e i privati.

4. *La regolamentazione del lobbying in alcune Regioni italiane*

In questo paragrafo si procederà ad analizzare alcune leggi regionali che hanno disciplinato nei dettagli il fenomeno lobbistico e che hanno permesso a questi enti di distinguersi dagli altri per lungimiranza e innovazione⁵⁸. Prima però di addentrarci nel discorso, è bene, preliminarmente, accennare a quelle che possono essere ritenute le ragioni di opportunità e le motivazioni che hanno spinto alcune Regioni a dotarsi di tali apparati regolamentativi.

Come chiarito nel paragrafo precedente, lo spazio politico e giuridico per l'introduzione di una disciplina della rappresentanza degli interessi a livello regionale si era aperto subito dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale si è di fatto assistito all'introduzione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, ad un riparto delle competenze legislative esclusive piuttosto ampio a favore delle Regioni che hanno così acquisito presso i portatori di interessi particolari un elevato livello di "appeal" e ad un maggiore coinvolgimento delle popolazioni nei processi decisionali. Non bisogna dimenticare, inoltre, la disposizione relativa alla pari ordinazione di Stato, Regioni, Province e Comuni, che ha permesso agli enti sub-statali di perdere la loro previa connotazione di stampo fondamentalmente territoriale per diventare degli attori di primaria importanza sulla scena nazionale. Ciò ha permesso di aderire ad una logica di «*multi-level governance*» di stampo tipicamente europeo, secondo la quale i diversi livelli di governo possono legittimamente intervenire nella formulazione e nella gestione di politiche di impatto generale. Inoltre, con il nuovo Titolo V è venuto meno il principio del parallelismo tra competenze legislative ed amministrative e si è invece privilegiato il principio di sussidiarietà, anch'esso espresso a livello europeo. Questi aspetti denotano che la riforma del Titolo V ha

⁵⁸ Sull'argomento si veda anche: A. ZAGARELLA, P.L. PETRILLO, *Interessi organizzati e individui nei processi decisionali pubblici regionali*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1-2, 2016, 113-134.

apportato una notevole apertura, che ha permesso alle Regioni di non essere più considerate esclusivamente quali enti di tipo funzionale ed amministrativo, ma di assumere un proprio *status* ben definito all'interno dell'assetto costituzionale⁵⁹.

Volendo ora individuare quali sono state le motivazioni che hanno fatto dell'inclusione dei portatori di interessi privati nei processi decisionali regionali una ragione di opportunità, è necessario tenere in considerazione due diversi indicatori. Il primo riguarda l'incremento del grado di inclusività del *policymaking* e dunque la migliore qualità delle decisioni; il secondo afferma, invece, al campo dell'innovazione nelle politiche pubbliche, con importanti ricadute sul fronte delle possibilità di apprendimento e aggiornamento che gli amministratori degli enti in questione guadagnano interagendo con i privati.

Per quanto riguarda il primo indicatore – i processi di inclusività – questi, da una parte, fanno sì che l'interazione fra cittadini, imprese e istituzioni locali rafforzino la capacità di analisi dei problemi e migliorino dunque la qualità e la sostenibilità delle decisioni, dall'altra fanno in modo che i portatori di interessi possano “modellare” il contenuto delle decisioni pubbliche conformemente alle proprie richieste ed esigenze⁶⁰.

⁵⁹ Relativamente alla disposizione di pari ordinazione di Stato, Regioni, Province e Comuni, S. MARCAZZAN, *La Riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea*, in *Amministrazione in cammino*, 07/09/2003 scrive: «Con la modifica del Titolo V, la Costituzione del 1948 si è adeguata alla nuova realtà dell'ordinamento regionale, alla riforma degli enti locali realizzata nel decennio 1990-2000 ed al decentramento amministrativo. La legge costituzionale del 2001 ridefinisce, all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando il ruolo di queste ultime tanto a livello interno quanto sul piano internazionale. La prima fondamentale modifica concerne la posizione di parità che viene attribuita agli enti territoriali minori e allo Stato come elementi costitutivi della Repubblica. Rinnovando l'art. 114 Cost., l'art. 1 della legge 1/2003 omologa lo Stato ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni come elementi costitutivi e parificati della Repubblica. In virtù del nuovo disposto costituzionale di cui all'articolo 114, gli enti locali acquistano una legittimità originaria. “La Repubblica – recita infatti l'articolo in esame – è costituita (e non più solo «si ripartisce») dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (1° comma); lo stesso articolo prosegue attribuendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni natura di enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni (2° comma)».

⁶⁰ L'inclusività è uno dei principali caratteri della *governance*, una modalità di governo aperta, inclusiva e accogliente. La *governance*, in effetti, «ammette numeri e tipologie di attori molto più estesi di quelli tipici della democrazia rappresentativa [...], che possono essere pubblici o privati: organizzazioni internazionali, corti, gruppi di esperti e associazioni professionali, parti sociali, gruppi ed espressioni della società civile [...]», così da garantire l'effettivo compimento del principio pluralista e partecipativo. Questa maggiore inclusione e coinvolgimento dei privati nei processi decisionali pubblici, è giustificata dalla loro capacità di rispondere ad esigenze funzionali: «non solo a quella di ottenere una facile esecuzione delle decisioni assunte, ma anche a quella di creare nuovi canali di legittimazione, attivando diversi binari e interpreti della *ratio* democratica». È bene specificare, inoltre, che l'insorgere di queste nuove modalità di assunzioni delle decisioni, ovvero dei processi di *governance*, si sviluppa in risposta alla crisi vissuta dalla democrazia rappresentativa, che si è trovata ad affrontare sfide troppo impegnative che hanno messo in discussione le premesse teoriche (il pluralismo delle istanze dei cittadini non più riconducibili a unità), territoriale (la crescente internazionalizzazione della vita sociale) e sociologiche (la presenza di nuovi soggetti della democrazia come

I vantaggi sono dunque enormi, perché prescindono dalla dimensione nazionale – che resta sullo sfondo in ragione della prevalenza, in molti settori, della normativa generale – e valorizzano quella “democrazia di vicinanza” espressiva della sussidiarietà orizzontale. Inoltre, si soccorre l’aspirazione a contenere la frammentazione politica e si offrono nuove opportunità alla cittadinanza di farsi promotrice e suggeritrice verso i livelli politico-istituzionali ad essa più vicini.

Volendo invece ora considerare i motivi che hanno spinto alcune Regioni italiane a dotarsi di normative in materia di *lobbying*, oltre a quanto è stato già riportato sin qui (la spinta prodotta dalla richiesta di maggiore inclusività dei cittadini nei processi decisionali avanzata dal novellato Titolo V della Costituzione), bisogna considerare altri fattori: il depotenziamento ulteriore delle funzioni operative classiche dei partiti – fra le quali quella della rappresentanza delle istanze dei cittadini – che ha fatto in modo che la presenza qualificata ed esperta di gruppi organizzati e della società civile nel processo decisionale pubblico diventasse fondamentale per una più ampia tutela degli interessi dei cittadini⁶¹; la mancanza di una legge a livello nazionale, malgrado i numerosi tentativi prodotti; la presenza di culture politiche regionali connotate da un ruolo significativo della società civile e della partecipazione; e, infine, soprattutto in relazione ad alcune specifiche Regioni, bisogna considerare fra le altre motivazioni l’emergere di peculiari situazioni e la volontà di riscattarsi da particolari condizioni di corruzione che hanno interessato la gestione delle loro amministrazioni⁶².

Le Regioni, dunque, offrono un importante banco di prova per verificare l’efficacia dell’inquadramento normativo di una materia così controversa, ed è per tale ragione che si cercherà di fornire una analisi delle singole esperienze regionali di regolamentazione del *lobbying*, al fine di verificare i punti di contatto e quelli di differenza, di valutare in termini qualitativi e quantitativi l’impatto complessivo di queste leggi nelle dinamiche d’interazione tra decisore pubblico regionale e rappresentanza professionale degli interessi, di indagare quali sono le modalità, i canali e gli strumenti per mezzo dei quali gli interessi organizzati interagiscono concretamente con le

ad esempio quella degli interessi organizzati) su cui si basava». La *governance*, inoltre, ha avuto anche il merito di porsi quale soluzione alla dimensione essenzialmente statale della democrazia, cercando di riannodare quei rapporti con i territori che la democrazia aveva reciso, procedendo ad una riterritorializzazione dei processi decisionali pubblici ed al riavvicinamento degli organi di governo ai cittadini per il tramite, appunto, di una maggiore inclusività. M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna 2010, 56-95.

⁶¹ V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., 29-37.

⁶² M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 140-142.

amministrazioni regionali e, infine, di cercare di capire se, dopo la sua formalizzazione a livello regionale, il *lobbying* abbia davvero ottenuto legittimazione come forma democratica di partecipazione ai processi decisionali pubblici o continua ad essere percepito come una attività illecita⁶³.

4.1. *Il precedente della Regione siciliana*

La Regione siciliana, ancor prima dell'approvazione della Costituzione, prevedeva, all'art.12, comma 3, del proprio Statuto che: «i progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni della Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali»⁶⁴. Lo Statuto siciliano, cioè, rispetto alle Carte fondamentali delle altre Regioni a statuto speciale, non aveva previsto forme di partecipazione popolare né istituti di democrazia diretta, ma aveva introdotto, nella disposizione succitata, un elemento di maggiore innovazione, che ha un preciso riferimento al principio della partecipazione, anche se non diretta o popolare⁶⁵.

Con la disposizione di cui all'art. 12, comma 3, lo Statuto siciliano, cioè, regola la procedimentalizzazione della partecipazione dei rappresentanti di interessi che si realizza nella fase dell'istruttoria legislativa in Commissione.

Nell'Assemblea Regionale Siciliana la partecipazione dei «rappresentanti degli interessi professionali, dei portatori di interessi generali e diffusi, nonché degli organi tecnici» è stata disciplinata, dagli articoli 71-72-73 del Regolamento interno.

In primo luogo l'art. 71 istituisce un elenco pubblico di “rappresentanti di interessi professionali” composto da rappresentanti regionali delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli organi tecnici professionali, che vengono così riconosciuti come gruppi sociali di interessi rilevanti in grado di contribuire allo sviluppo economico della Sicilia. Tale elenco è tenuto dalla Segreteria generale dell'Assemblea che è tenuta a predisporlo all'inizio di ogni legislatura e ad

⁶³ R. FICHERA, S. PRIMAVERA, *Le Regioni italiane alla prova del lobbying*, XXIX Convegno SISP, Università della Calabria, 10-12 settembre 2015, *paper*, 19.

⁶⁴ *Ivi*, 2.

⁶⁵ L. SALAMONE, S. AGOSTA, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA.VV, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri, G. Verde, Torino 2012, 287-288.

aggiornarlo annualmente, ma poiché si tratta di soggetti generalmente noti, è ormai prassi e consuetudine disporre di volta in volta convocazioni per ciascuno di essi senza la necessità di attingere ad alcun elenco.

L'art. 72, invece, stabilisce un vero e proprio diritto per questi soggetti a partecipare ai lavori delle Commissioni regionali, prevedendo la loro partecipazione come obbligatoria «quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali».

Infine l'art. 73 attribuisce al Presidente dell'ARS un particolare ruolo di controllo sulla partecipazione sia degli “esperti” sia dei “rappresentanti degli organi tecnici regionali”⁶⁶.

Quello della Regione siciliana, dunque, sebbene sia un tentativo che ha preceduto l'entrata in vigore della Costituzione, che è stato realizzato in un momento storico nel quale la rappresentanza degli interessi destava poca preoccupazione ed interesse e le cui disposizioni sono rimaste lettera morta, può comunque offrire ai nuovi statuti regionali spunti interessanti da cui partire per regolamentare l'azione di *lobbying* nei propri processi decisionali⁶⁷.

4.2. Il caso della Regione Toscana

Dopo la parentesi sul precedente statutario della Regione Sicilia, la prima Regione che, a seguito della entrata in vigore della Costituzione, si è posta quale pioniera in materia di regolamentazione del *lobbying* è stata la Toscana, con un'iniziativa legislativa che risale al 2002, ovvero la l.r. 5/2002, recante «Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana».

La prima cosa che si rileva all'art. 1, è che l'obiettivo sotteso a tale norma è quello per cui «ai fini della trasparenza dell'attività politica e amministrativa e della garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti, anche con riferimento ai gruppi di interesse presenti nella società toscana, nonché al fine di favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato, il Consiglio regionale riconosce tali gruppi e ne valorizza il ruolo in

⁶⁶ S. PRIMAVERA, *Gli interessi organizzati nel processo legislativo dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Barnum. Il blog politico di Santo Primavera*, in <http://www.santoprimavera.it/2017/04/07/proclegreg/>.

⁶⁷ P.L. PETRILLO, in *Democrazie sottopressione*, cit., 392-394.

funzione dei principi sopradetti, oltre che del pluralismo economico, sociale e culturale»⁶⁸. Tale articolo, però, oltre a stabilire gli obiettivi da conseguire, può anche essere considerato quale disposizione che apre ad un nuovo atteggiamento nei confronti dei rappresentanti e dei portatori di interessi, riconoscendogli un'alta valenza sociale oltre che economica ed istituzionale; in esso infatti si parla di "pluralismo" e "trasparenza", due principi che sono fondamentali in una democrazia che sia cosciente dell'importanza di instaurare un rapporto limpido fra decisore pubblico e rappresentante di interesse, soprattutto al fine di avere un corretto funzionamento dei sottosistemi economici, politici, sociali ed istituzionali⁶⁹.

Nell'art. 2, invece, la legge toscana, pur non fornendo una definizione del concetto di gruppi di pressione, ne prevede l'obbligo di iscrizione al registro pubblico, istituito *ad hoc* dalla Regione stessa, e che risulta essere diviso per materie di competenza, gestite dalle singole commissioni: «i gruppi d'interesse toscani possono chiedere di essere accreditati presso il Consiglio regionale mediante l'iscrizione in un apposito registro, che viene istituito con la presente legge». Infine, sempre nell'articolo 2, al comma 5 si stabilisce un importante requisito per potere accedere all'iscrizione, ovvero si riconosce la possibilità dell'iscrizione solo a quei gruppi «la cui organizzazione interna sia regolata dal principio democratico [...], che perseguano interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico [...] e che siano costituiti da almeno sei mesi alla data della richiesta di iscrizione», e che forniscano i documenti (come lo statuto ecc.) e specifichino quale sia il loro settore di interesse⁷⁰.

Nonostante tale limitazione soggettiva, però, l'iscrizione al Registro determina comunque il riconoscimento di importanti diritti a favore dei portatori di interesse, che sono elencati all'art. 3, il quale al primo comma stabilisce che «I gruppi iscritti nel registro di cui all'articolo 2 possono rappresentare e perseguire presso il Consiglio regionale interessi pertinenti alle loro finalità»; al secondo comma stabilisce invece che «le richieste rappresentate dai soggetti accreditati possono riguardare atti proposti o da proporre all'esame del Consiglio»; al terzo che «i rappresentanti dei gruppi accreditati possono accedere ai locali del Consiglio, possono seguire per via telematica le sedute delle commissioni consiliari di loro specifico interesse»; al quarto, infine, si stabilisce che

⁶⁸ P.L. PETRILLO, *Regioni, leggi inutili in Toscana e Molise sulle lobby. La speranza (forse) arriva dall'Abruzzo*, in *il Velino*, 24 aprile 2014.

⁶⁹ G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma 2006, 250-253.

⁷⁰ P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione*, cit., 396.

«possono accedere ai locali del Consiglio regionale per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico relativi agli atti di loro interesse o all'organizzazione procedurale dei lavori del Consiglio», ed hanno anche il diritto di chiedere delle *hearings* presso le commissioni.

A norma dell'articolo 4, infine, si stabilisce che «Gli atti formali dei gruppi accreditati e i componenti dei loro rappresentanti debbono essere coerenti con il ruolo e le funzioni che lo Statuto attribuisce al Consiglio regionale e ai suoi membri»; il controllo spetta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, a cui i consiglieri sono tenuti a comunicare fatti che possano presentare delle violazioni delle norme di comportamento, nei confronti delle quali si stabiliscono delle sanzioni⁷¹. Nello stesso articolo, poi, si stabilisce anche un limite importante, ovvero che «è fatto divieto di esercitare, nei confronti dei consiglieri regionali e delle rispettive organizzazioni, forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto»; disposizione, questa, probabilmente posta a garanzia della libertà dei singoli consiglieri al fine di evitare derive dell'attività di pressione.

La legge toscana, però, se da una parte presenta indubbiamente delle buone intuizioni, dall'altra presenta anche importanti limiti: innanzitutto essa non dà una definizione specifica dell'attività del lobbista, ed inoltre il registro è previsto solo relativamente alle attività del Consiglio regionale, ma non anche per individuare i portatori di interesse che vogliono interfacciarsi con la Giunta⁷² che, a seguito dell'evoluzione della forma di governo regionale che ha visto trasformare radicalmente i rapporti di forza all'interno del Consiglio e tra questo e la Giunta, è divenuta oggi la vera detentrica del potere esecutivo regionale⁷³. Ed è proprio quest'ultima lacuna, quella cioè di

⁷¹ *Ivi*, 397-398.

⁷² AA. VV., *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, cit., 9.

⁷³ A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*), l'art. 121 della Cost., nella sua nuova articolazione, disponendo che «sono organi della Regione: il consiglio regionale, la giunta e il suo presidente. Il consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il presidente della giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica», ha prodotto il rafforzamento dell'esecutivo regionale, che comporta l'attribuzione stabile alla Giunta regionale di poteri normativi, ed in particolare della funzione regolamentare in quanto strettamente connessa alla funzione esecutiva, mentre un tempo tale funzione era espressamente attribuita al Consiglio. Secondo alcuni, però, «anche se la riforma costituzionale del 1999 ha avuto un significato altamente politico, essa ha certamente prodotto risultati sul terreno della stabilità dell'esecutivo regionale, ma non ha necessariamente indotto una crescita dei poteri di questo in rapporto all'assemblea elettiva. Il rafforzamento politico dell'esecutivo è, quindi, essenzialmente legato alla disciplina del sistema di elezione del medesimo ed a quella dei rapporti fra Presidente, Giunta e Consiglio con le conseguenti ricadute in termini di dissoluzione di quest'ultimo», S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta nei nuovi statuti regionali*, in www.issirfa.cnr.it, marzo 2007. L'art. 122,

aver disciplinato il fenomeno lobbistico solo presso il Consiglio regionale, ad essere annoverata fra una delle principali ragioni che hanno portato al “fallimento” della legge toscana, cioè a dire alla mancata efficacia della normativa.

Ciononostante, la legge regionale toscana rimane il primo reale tentativo di regolamentazione del rapporto fra gruppi di interesse e istituzioni pubbliche, e fornisce perciò un utile modello di riferimento sia per il livello regionale che per il livello centrale⁷⁴.

4.3. *Il caso della Regione Molise*

La legge regionale del Molise che disciplina il fenomeno lobbistico (l.r. 24/2004 recante «Norme per la trasparenza dell'attività politica amministrativa del Consiglio regionale del Molise») segue in maniera identica l'impostazione ed il contenuto della legge toscana.

In effetti all'art. 1 la legge del Molise, al pari di quella Toscana, stabilisce che la norma provvede al riconoscimento dei gruppi di interesse ai fini della trasparenza dell'attività politica e amministrativa nonché al fine di favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato.

L'art. 2, invece, sancisce il diritto-dovere per tutti i gruppi di interesse organizzati in associazioni e la cui organizzazione interna sia dettata dai principi di democraticità, di iscrizione ad un registro diviso in sezioni e disciplinato dal Consiglio regionale. I gruppi, inoltre, possono chiedere di essere uditi, possono presentare proposte e possono seguire per via telematica le sedute delle commissioni consiliari di loro specifico interesse, secondo le modalità disciplinate dal Regolamento interno. Infine anche questa legge, al pari di quella toscana, prevede delle sanzioni per quei gruppi che non rispettano le norme previste.

infatti, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto (così come stabilito dalla legge n.43/1995), e che lo stesso nomina e revoca i componenti della Giunta. Sul sistema di elezione della giunta regionale si rimanda ad T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 71-78. Nel caso specifico della Regione Toscana, però, è bene ricordare che all'art. 42, comma 2, del suo Statuto si stabilisce che: «i regolamenti di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla giunta con il parere obbligatorio della commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della proposta; scaduto il termine, la giunta può procedere all'approvazione del regolamento». Cfr. AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, a cura di P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, Torino 2015, 41 ss.

⁷⁴ P.L. PETRILLO, *Democrazie sottopressione*, cit., 404.

Alla luce del fatto che nel contenuto, dunque, la legge del Molise e quella toscana sono identiche, ciò che sarebbe interessante capire è come questi due provvedimenti legislativi, emanati per Regioni differenti, siano riusciti a trovare la medesima implementazione sebbene i due territori cui erano destinati differiscano tra loro per tradizione, cultura e articolazione socio-economica. La Regione Toscana, infatti, si contraddistingue per un tessuto produttivo particolarmente vivace e per una cittadinanza storicamente volta alla partecipazione; la Regione Molise invece, risente di una scarsa densità di insediamenti industriali e di una ridotta mobilità sociale, spesso mediata da partiti di natura localistica⁷⁵. E sono proprio queste differenze che giustificano la limitata incidenza della legge molisana. Il limitato grado di articolazione della società civile, la ridotta presenza di interessi economici sul territorio e l'affidamento di ogni forma di rappresentanza degli interessi particolari non al sistema istituzionale ma ai soggetti partitici sono proprio quegli elementi connaturati alla Regione Molise che spiegano il perché l'iniziativa legislativa in questione, per lo meno fino ad oggi, non abbia conseguito i risultati sperati⁷⁶.

4.4. *Il caso della Regione Abruzzo*

La legge sulla regolamentazione del *lobbying* messa a punto dalla Regione Abruzzo (l.r. 61/2010 recante «Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica ed amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari») si presenta come una legge più puntuale rispetto agli esempi fin qui riportati, in quanto prevede una più specifica definizione di "lobbista" nonché la possibilità per i gruppi di interesse di accedere sia al Consiglio che alla Giunta regionale.

Ma prima di addentrarci nell'analisi delle disposizioni della legge, è bene capire perché l'Abruzzo, che come il Molise partiva da un'organizzazione socio-economica relativamente essenziale e che, dunque, sembrava non avere una necessità impellente di dotarsi di una regolamentazione in materia di *lobbying*, abbia comunque avvertito l'esigenza di munirsi. La causa è da individuarsi nel terremoto del 2009 che ha colpito la Regione Abruzzo. In effetti, a seguito di questo tragico evento, si è assistito ad una improvvisa presenza, all'interno della politica

⁷⁵ R. FICHERA, S. PRIMAVERA, *Le Regioni italiane alla prova del lobbying*, cit., 22-23.

⁷⁶ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 152.

regionale, di numerosi gruppi di pressione probabilmente richiamati dall'interesse per le *policies* di ricostruzione. Dunque è dall'esigenza di porre un freno agli scandali che sono derivati da questa particolare situazione che trova la propria origine la legge regionale abruzzese; una circostanza del tutto nuova rispetto a quelle descritte precedentemente, che ha contribuito a fare della legge abruzzese una legge più innovativa e precisa⁷⁷.

Ma passiamo ora all'analisi delle disposizioni di questa legge, che nella totalità del suo corpo, segue uno schema normativo ormai consolidato. Dapprima la legge procede con il descrivere le finalità della stessa, ovvero la trasparenza dell'attività amministrativa e politica della Regione e la maggiore partecipazione dei gruppi organizzati ai processi decisionali pubblici ma, rispetto alle precedenti leggi, presenta un elemento di novità, ovvero va a specificare cosa debba intendersi quando nelle precedenti leggi si stabiliva quale finalità quella di «favorire i Consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato». In effetti, questa disposizione, così espressa, non spiega nel dettaglio cosa si debba intendere, ed è qui che è intervenuta la normativa abruzzese che al suo art. 1 così specifica: «[...] fornire ai decisori pubblici una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie decisioni [...]». Si tratta di una specificazione importante, in quanto sottolinea la indispensabilità della presenza dei lobbisti, quali custodi di informazioni fondamentali, affinché i decisori pubblici possano porre in essere un'attività politica ed amministrativa più giusta e puntuale.

Altra importante “innovazione” della legge abruzzese è che all'art. 2 riporta tutte quelle definizioni necessarie per meglio comprendere un fenomeno così complesso come quello del *lobbying*: «ai fini della presente legge si intende per: a) attività di rappresentanza di interessi particolari: ogni attività svolta da gruppi di interesse particolare attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, *position paper* (documento ricognitivo della posizione del gruppo di interesse particolare) e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi, anche di natura non economica, nei confronti dei decisori pubblici al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici; b) gruppi di interesse particolare: le associazioni, le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con finalità temporanee e le società portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica; c) rappresentante di interessi particolari: il soggetto che rappresenta presso i decisori pubblici il gruppo di interesse

⁷⁷ *Ivi*, 152-153.

particolare; d) processi decisionali pubblici: i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali; e) decisori pubblici: il presidente della Giunta regionale, gli assessori ed i consiglieri regionali».

Fornire la definizione del fenomeno che si sta andando a regolamentare con la legge in questione, elemento che mancava del tutto nelle leggi precedentemente analizzate, significa dare un contesto preciso alla norma, che in tal modo non può essere soggetta a errate interpretazioni.

Rispetto alle precedenti leggi, però, la legge abruzzese, pur prevedendo l'istituzione del registro dei rappresentanti degli interessi, presenta un importante limite, ovvero non prevede l'*obbligo* per i gruppi organizzati di iscriversi al registro. Tali gruppi, cioè, secondo quanto *non* disposto dalla norma, *possono* esercitare la loro attività anche senza iscriversi al registro in questione, e ciò, com'è facilmente desumibile, rappresenta una falla nel funzionamento stesso della legge, in quanto determina una mancanza di trasparenza e lascia spazio a zone d'ombra.

Unico "correttivo" a questa non obbligatorietà di iscrizione al registro è stabilito all'articolo 5 della legge, che prevede la possibilità, per quei gruppi che si iscrivono al registro, di essere titolari di maggiori diritti rispetto a coloro i quali non effettuano l'iscrizione, come quello di essere uditi in via prioritaria dalle commissioni consiliari ed anche il diritto di accesso agli atti amministrativi.

L'elemento, però, che ha fatto della legge abruzzese una legge "di frontiera" rispetto alle precedenti risiede nell'aver compreso, fra i decisori pubblici che si interfacciano con le associazioni organizzate, non solo il Consiglio e i consiglieri regionali ma anche il presidente della Giunta regionale e gli assessori; l'Abruzzo cioè tiene conto del mutato assetto degli organi costituzionali regionali, considerazione che mancava del tutto nelle precedenti leggi e che ha determinato il loro "fallimento".

Concludendo, c'è da dire che, nonostante la legge risulti maggiormente completa rispetto alle precedenti, questa è rimasta bloccata per due anni a causa dell'assenza del disciplinare di attuazione, che fu approvato solo a fine 2012 e, ancora oggi, la sua concreta attuazione si sta rivelando un processo molto lento⁷⁸.

⁷⁸ AA.VV., *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, cit., 9.

4.5. Il caso della Regione Lombardia

Lo scorso luglio anche la Regione Lombardia si è dotata di una legge per la regolamentazione dei rapporti fra decisore pubblico e portatori di interessi (la l.r. 17/2016, recante «Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale»).

Ma l'esigenza di potenziare gli strumenti di democrazia partecipativa e diretta – ai quali può legittimamente essere ricondotta l'attività di *lobbying* – era avvertita nella Regione Lombardia prima ancora di approvare la legge in esame. In effetti nell'art. 2 dello Statuto lombardo del 2008, si stabiliva che la Regione «garantisce la partecipazione dei singoli cittadini, delle formazioni sociali ed economiche e degli enti locali all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione, per rendere effettivi l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri». Ciò significa che per la Lombardia la partecipazione è elemento fondante della Regione e, al tempo stesso, punto di partenza e di arrivo della sua attività istituzionale. E tale esigenza, fra l'altro, è divenuta sempre più pressante a seguito del mutamento della forma di governo regionale e, in particolare, con l'elezione diretta del Presidente della Giunta, che ha portato alla personalizzazione della politica regionale e, pertanto, la riqualificazione del Consiglio regionale dovrebbe passare necessariamente attraverso la sua capacità di dare espressione alle diverse istanze del pluralismo, da promuovere, appunto, rafforzando gli strumenti della democrazia partecipativa e diretta. Nell'art. 8, commi 2 e 3 dello Statuto, infatti, si fa espresso riferimento all'impegno da parte del Consiglio e della Giunta regionale a consultare la rappresentanza degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, soprattutto se comportano effetti economici⁷⁹.

Ritornando ora all'analisi della legge in materia approvata dalla Regione Lombardia – che segue temporalmente la legge calabrese (di cui ci si occuperà nel prossimo paragrafo) – essa è così strutturata: nel primo articolo la legge stabilisce le finalità e l'oggetto della stessa definendo l'attività di rappresentanza degli interessi quale «attività concorrente alla formazione dei processi decisionali pubblici»; all'art. 2, come anche la legge abruzzese, riporta le definizioni di tutti quei concetti fondamentali ad una migliore comprensione del fenomeno del *lobbying*; all'art. 3, invece,

⁷⁹ G. MATUCCI, *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, a cura di L. Violini, Q. Camerlengo, Torino 2014, 211-213.

istituisce un “Elenco dei rappresentanti di interessi”, che però è di natura non obbligatoria, ovvero non prevede alcun obbligo di iscrizione per chi voglia rappresentare interessi.

Elemento innovativo della legge lombarda rispetto alle precedenti leggi è che le disposizioni della stessa non si applicano automaticamente ai membri della Giunta regionale. Essa, infatti, a norma dell’art. 10, stabilisce che: «la Giunta regionale adotta, sulla base dei principi della presente legge ed entro dodici mesi dalla entrata in vigore della stessa, un regolamento regionale con il quale disciplina la funzione di rappresentanza di interessi in relazione ai propri processi decisionali pubblici [...]». Altro aspetto importante della legge lombarda è che se da una parte riconosce la figura dei portatori di interesse, dall’altra, fra i vari obblighi che pone ad essi, alcuni dei quali abbiamo avuto già modo di incontrare nelle precedenti norme, ve ne sono alcuni, elencati all’art. 7 comma 1, del tutto nuovi: «il rappresentante di interessi accreditato è tenuto nel corso delle attività disciplinate dalla presente legge ad attenersi alle seguenti norme comportamentali: a) trasparenza e tracciabilità; b) obbligo di fornire al decisore pubblico informazioni corrette e non fuorvianti; c) divieto di indurre i decisori pubblici a violare norme di comportamento e di esercitare pressioni indebite nei loro confronti; d) divieto di elargire o promettere ai decisori pubblici qualsivoglia utilità anche in via indiretta».

Il limite, infine, che presenta la legge lombarda è che essa nulla prevede in termini di *cooling-off* (ovvero il periodo di attesa che i decisori pubblici devono aspettare prima di poter rientrare nelle sedi decisionali nelle vesti di lobbisti o viceversa), per scongiurare il fenomeno delle *revolving-doors*; ciò significa che, nel caso in cui un assessore dovesse dimettersi a metà consiliatura, egli potrebbe svolgere, legittimamente, attività di *lobbying* sulla Giunta senza alcun obbligo di trasparenza.

Ad oggi, per quanto riguarda la legge lombarda, non abbiamo ancora a disposizione dei dati certi sulla sua effettiva attuazione, e dunque sarà necessario attendere qualche tempo per poter fornire una più completa analisi sull’efficacia della stessa.

5. *La legge regionale calabrese sull'attività di rappresentanza di interessi particolari, n. 4/2016*

Fra le Regioni che si sono dotate di una regolamentazione *ad hoc* per l'attività di *lobbying*, un discorso a parte va fatto per la Regione Calabria, che da poco più di un anno si è dotata di un legge in materia, ovvero la l.r. 4/2016 recante «Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica ed amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull'attività di rappresentanza di interessi particolari».

La ragione per cui si vuole fare dell'esempio normativo calabrese un caso studio dipende da innumerevoli fattori innovativi presenti nella legge, che, rispetto alle leggi regionali vigenti, si caratterizza per avere una visione nuova e particolarmente ampia, ancorata al sistema politico-amministrativo che permea gli organi istituzionali della Regione.

Tra gli aspetti di cui parliamo vi è, innanzitutto, il fatto che la legge regionale calabrese, oltre a voler riconoscere il fenomeno e garantirne la trasparenza – obiettivi comuni a tutte le norme analizzate sino ad ora – dà una migliore definizione del fenomeno lobbistico, ovvero lo definisce quale metodo di gestione delle relazioni tra soggetti, cioè a dire quale strategia di rapporti. Di grande rilevanza è poi la relazione che precede la legge vera e propria, in quanto contestualizza l'importanza dell'approvazione di una tale legge in questa particolare Regione, spiega in maniera puntuale quali siano i vantaggi di una regolazione non solo a livello regionale ma anche a livello nazionale, e contiene una affermazione importante che non troviamo in nessuna altra legge in materia, ovvero che «[...] le *lobbies* costituiscono una delle “ruote del sistema” che va inquadrata all'interno della dimensione pubblica istituzionalizzata. Alla luce di tale premessa sono opportune alcune precisazioni, necessarie per evitare inopportuni fraintendimenti: il meccanismo del *lobbying* non è, di per sé, illecito; la rappresentanza di interessi particolari è essenziale nel processo di formazione delle decisioni pubbliche; i portatori di interessi particolari non possono non esistere, perché la società tutta è realizzata dalla presenza di una miriade di interessi particolari; nell'ambito delle decisioni pubbliche è proprio il democratico, legittimo e corretto bilanciamento degli interessi particolari che costituisce quello che, comunemente chiamiamo “interesse generale”».

Quella appena riportata è una specificazione importante, che vede per la prima volta una Regione italiana schierarsi apertamente a favore della regolamentazione di un fenomeno che fino a

pochi anni fa (sebbene ancora oggi vi siano soggetti che lo considerano tale) è stato sempre etichettato quale attività illecita ed oscura.

A ciò si deve aggiungere poi che la legge in questione è stata approvata con consenso unanime da parte dei membri del Consiglio regionale calabrese, circostanza questa, che ancor di più sottolinea quanto forte sia, in questa Regione, la volontà di dotarsi di un importante strumento democratico, soprattutto al fine di volersi riscattare dagli scandali e da quelle zone di ombra che hanno sempre circondato (ahimè) le vicende della Regione Calabria.

Passando ora all'analisi dell'impianto normativo della legge, questa segue l'impostazione generale seguita anche dalle leggi precedentemente analizzate, e dunque: all'art. 1 vengono espone le finalità della legge, ovvero «la presente legge disciplina l'attività di rappresentanza dei gruppi di interesse particolare, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività politica e amministrativa e la partecipazione ai processi decisionali pubblici, [...] nonché al fine di fornire ai decisori pubblici una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie decisioni, garantendone pubblicità e conoscibilità nel rispetto delle disposizioni [...]».

L'articolo 2 della legge, oltre a dare un'ampia definizione di cosa si possa intendere per gruppo di interesse, lobbista e attività di rappresentanza di interessi particolari, alla lettera e) così dispone: «decisori pubblici: il Presidente della Giunta regionale, gli Assessori, il Presidente del Consiglio regionale, i consiglieri regionali, i dirigenti che svolgono funzioni apicali presso la Giunta e il Consiglio regionali, gli organi di vertice, anche a carattere commissariale, di aziende, agenzie, istituzioni, associazioni, fondazioni ed enti strumentali o ausiliari della Regione Calabria, anche di natura privata, compresi quelli del comparto sanitario; sono inclusi tra i decisori pubblici anche i componenti delle strutture di diretta collaborazione ed i consulenti dei soggetti indicati nella presente lettera». In tal modo, amplia notevolmente il novero dei decisori pubblici, includendo fra essi oltre che il Consiglio regionale e i diversi consiglieri e la Giunta regionale, anche tutti gli organi amministrativi dell'Ente, tanto di indirizzo che di alta amministrazione, in quanto la Regione Calabria, più di qualunque altra delle Regioni prima menzionate, ha intuito che il punto nevralgico, dove maggiormente sorge la necessità di regolamentare in modo trasparente e democratico la rappresentanza degli interessi, non è più solo il Consiglio regionale ma anche l'organo esecutivo; infatti il Presidente e la Giunta assumono un ruolo di notevole peso nella elaborazione e presentazione di strategie e di attività di indirizzo – che come detto scaturisce dalla riforma del

Titolo V della Costituzione – e, pertanto, lasciare nell’ombra tale segmento politico ed amministrativo significherebbe depotenziare sensibilmente la portata di una legge sul *lobbying*. Inoltre, la Regione Calabria individua, quali decisori pubblici soggetti alla legge, anche il c.d. “top management”, ossia quei dirigenti apicali che, in base all’attuale assetto della dirigenza, partecipano – sia pure sotto il versante amministrativo – all’elaborazione degli indirizzi, e tutti quegli enti strumentali della Regione, al fine di non lasciare nell’ombra quei settori maggiormente sensibili e nei quali la regolamentazione legislativa è particolarmente importante (si pensi ad esempio all’ambito sanitario, dell’ambiente o del lavoro, che in Calabria, ma nell’Italia intera, sono quei settori maggiormente pervasi da scandali di corruzione).

Passando ora all’analisi dell’articolo 3, qui si stabilisce l’istituzione di un registro al quale i gruppi di interesse devono iscriversi: «al fine di garantire la massima trasparenza dei processi decisionali pubblici è istituito presso la Regione Calabria il “Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari”. Il registro è costituito da due sezioni, gestite rispettivamente dalla Presidenza della Giunta regionale e dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e con l’utilizzazione delle risorse umane e strumentali a disposizione. La sezione di pertinenza della Giunta regionale comprende anche i gruppi di interesse degli enti strumentali della Regione, rientranti nell’ambito dei decisori pubblici». Qui gli elementi innovativi che si individuano riguardano innanzitutto il fatto che, diversamente da quanto accade nelle leggi precedentemente analizzate, il registro della Regione Calabria, oltre ad essere suddiviso in due sezioni – come del resto anche gli altri registri – è anche gestito da due diversi organi, la Presidenza della Giunta regionale e l’Ufficio della Presidenza del Consiglio regionale, ognuno dei quali gestisce la sezione di propria pertinenza. Altro punto innovativo è individuato nella circostanza per la quale la tenuta del registro dei rappresentanti di interessi particolari avviene senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, in quanto si prevede l’utilizzazione delle risorse umane e strumentali già a disposizione della Regione.

Nell’art. 4, comma 4, invece, sono contenuti tutti i requisiti necessari al fine dell’accreditamento e della iscrizione al registro dei rappresentanti: «ai fini dell’iscrizione nel registro, il rappresentante di interessi particolari: a) deve avere compiuto il diciottesimo anno di età; b) non deve avere riportato condanne passate in giudicato per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l’amministrazione della giustizia, l’ordine pubblico, l’incolumità

pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona, e non essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici; c) non deve essere stato dichiarato fallito, salvo che sia stato riabilitato; d) non deve avere ricoperto la carica di consigliere o assessore della Regione Calabria nei due anni precedenti alla domanda di iscrizione nel registro; e) non deve essere stato dipendente della Regione Calabria o degli altri enti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), nei due anni precedenti alla domanda di iscrizione, né esserlo all'atto della stessa; f) non deve godere, in ragione della professione o di prerogative speciali, di accesso privilegiato alle sedi istituzionali e delle pubbliche amministrazioni, a meno che non rinunci espressamente a tali prerogative; g) non deve avere ricevuto interdittive antimafia».

Si tratta, com'è chiaro, di un elenco puntuale che, con la previsione secondo la quale il rappresentante di interessi particolari che si voglia iscrivere non deve aver ricoperto la carica di consigliere o assessore regionale della Regione Calabria nei due anni precedenti la domanda di iscrizione nel Registro, previene sia il fenomeno delle *revolving doors*, che qualsiasi altro tentativo di corruzione.

All'art. 4, comma 1, si specifica infine che, sebbene il registro sia diviso in due sezioni, l'iscrizione ad una sola delle due consente di svolgere indifferentemente attività di *lobbying* nei confronti di tutti i decisori politici cui la legge fa menzione.

La legge calabrese, poi, dopo aver elencato i diritti, gli obblighi e le sanzioni dei rappresentanti dei gruppi di interessi particolari, rispettivamente agli artt. 5, 6 (che fra gli altri prevede l'obbligo di comunicare le offerte in denaro che superino i 150 euro) e 7, stabilisce, all'art. 8 quali siano gli obblighi posti in capo ai decisori pubblici: «i decisori pubblici tengono in considerazione le attività di rappresentanza descritte dall'articolo 2, comma 1, lettera a), compatibilmente con gli interessi della collettività. L'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta nei confronti dei decisori pubblici di cui alla presente legge è resa nota, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali, facendone menzione nella relazione illustrativa o nel preambolo degli atti normativi e di indirizzo, ovvero nelle premesse degli atti amministrativi generali». Si tratta di un altro importante elemento innovativo introdotto dalla legge calabrese, che vuole mettere in rilievo il fatto che nell'interazione fra decisore pubblico e portatore di interesse, a dover essere sottoposto a controllo non è soltanto l'attività del portatore di interesse, ma anche quella del decisore pubblico, il quale non sempre deve essere ritenuto “vittima” della pressione ma,

a volte, quale promotore stesso di decisioni impopolari (troppo spesso, infatti, soprattutto a livello nazionale, si dà la colpa alle “lobbies” sia per ritardi nelle approvazioni di disposizioni, sia per approvazioni di leggi che avvantaggiano pochi eletti⁸⁰).

Infine le ultime novità introdotte dalla legge calabrese sono: l’istituzione di un codice etico, disciplinato dall’articolo 10; il monitoraggio dell’attuazione della legge, che a norma dell’art. 11 così si compie: «decorsi diciotto mesi dall’entrata in vigore della presente legge, l’Ufficio di Presidenza del Consiglio e la Presidenza della Giunta regionale, per quanto di rispettiva competenza, ne verificano lo stato di attuazione, individuando i punti di forza e le criticità, e proponendo al Consiglio regionale eventuali interventi correttivi o migliorativi»; e infine la clausola di invarianza finanziaria, disposta dall’art. 13 della legge, che stabilisce che non vi sarà nessun dispendio di denaro pubblico per l’attuazione di tale norma e che si rivela, dunque, un aspetto di fondamentale importanza soprattutto alla luce della crisi economica che stiamo vivendo negli ultimi anni.

Ciò che scaturisce da questa analisi è, dunque, che il legislatore calabrese, rispetto a quelli delle altre Regioni, sia stato attento a tutte quelle sfumature e criticità che hanno da sempre riguardato il fenomeno del *lobbying*, cercando, inoltre, di convincere, la società calabrese e non, della utilità di una legge del genere, dimostrando che essa non potrebbe fare altro che apportare benefici alla popolazione. Si tratta, perciò, di una legge, che più di tutte quelle esaminate in precedenza, si presenta puntuale, innovativa, al passo coi tempi e vicina ai modelli normativi in materia che si ritrovano nei restanti Paesi europei – da sempre più all’avanguardia nell’ambito del *lobbying* – e che, dunque, più delle altre potrebbe essere presa a modello virtuoso cui basarsi per produrre un buono disegno di legge anche a livello nazionale, in quanto ben si confà alle esigenze odierne di trasparenza e di pubblicità, principi che il legislatore statutario calabrese del 2004 aveva introdotto all’interno dello Statuto stesso della Regione (Titolo II dello Statuto, art. 5 ed art. 19) – ben prima della proposta della legge sul *lobbying* – quale scelta indicativa di una precisa concezione di democrazia partecipativa che, come sappiamo, richiede per il suo corretto funzionamento il formarsi di una cittadinanza attiva ed informata⁸¹.

⁸⁰ Per un approfondimento sul tema si rimanda a P.L. PETRILLO, *Il paravento della politica. Le lobbies in Italia tra norme e consuetudine*, in AA.VV., *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit.

⁸¹ AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar, A. Spadaro, Torino 2013, 110.

Grazie a questa recentissima legge regionale, inoltre, sono stati sfatati alcuni miti: innanzitutto essa ha contribuito a diffondere l'idea che il lobbista non difende solo un interesse privato nell'intervento regolatorio del pubblico, ma contribuisce a trasmettere un punto di vista e le motivazioni sottostanti a una questione rilevante, in quanto ad esercitare pressione non sono solo i rappresentanti di grandi gruppi industriali, ma anche i portavoce di associazioni ambientaliste, di minoranze etniche, di comunità locali, etc. La legge, poi, ha permesso di comprendere che l'attività del lobbista coadiuva in maniera importante l'attività del regolatore, in quanto, il più delle volte, fornisce informazioni e dati sulle conseguenze di un provvedimento di cui il regolatore non era a conoscenza, apportando così beneficio alla comunità intera; ed infine contribuisce a sfatare il mito secondo il quale nella realtà del Sud Italia vi sia una scarsa presenza di professionisti del *lobbying* a causa della limitata realtà economico-imprenditoriale, della diffusione del metodo della rappresentanza degli interessi in contesti sociali non formalizzati e del più ridotto tasso di attivazione della società civile⁸².

6. Conclusioni

Ciò che emerge da questa rassegna delle regolamentazioni regionali in materia di *lobbying* è che i processi di devoluzione della sovranità statale e del potere decisionale, che sono scaturiti dalla modifica del Titolo V della Costituzione, ben vengono colti e interpretati dai professionisti del *lobbying* e dai legislatori regionali che, più di quanto non abbia dimostrato di fare il legislatore nazionale, sono stati in grado di reagire con flessibilità e concretezza alla proliferazione di più arene di decisione pubblica, al moltiplicarsi dei soggetti dotati di potere decisionale e all'inasprirsi della competizione di una pluralità di interessi⁸³.

⁸² M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 126. Relativamente alla disciplina calabrese, non è ancora possibile fornire dei dati relativi alla concreta implementazione della legge e al funzionamento delle politiche di accreditamento mediante iscrizione al registro e di presentazione di documenti e di richieste di audizione da parte dei rappresentanti di interesse, in quanto ad oggi manca ancora il regolamento d'attuazione.

⁸³ Lo stesso Claudio Velardi, in una dichiarazione resa nell'ambito di una tavola rotonda dal titolo "*La rappresentanza di interesse nell'epoca del federalismo*", organizzata a Roma presso LUISS "Guido Carli" l'8 marzo 2011, osserva: «Lo dicono i numeri: il *decision making* è più locale che nazionale. Il lobbista del futuro si muove tra Bruxelles e i capoluoghi di Regione [...] è evidente, dunque, che il mercato delle lobbies si è spostato sui territori regionali, perché ora bisogna gestire la crescente produzione normativa degli enti locali. Si tratta di un settore strategico

È dunque plausibile la soluzione di regolamentazione del fenomeno che si è prospetta nei primi paragrafi, quella cioè del tipo *bottom up*, soprattutto perché in Italia, come si è dimostrato, la legittimazione al *lobbying* sembra provenire dal basso, ovvero dalle Regioni che hanno approvato delle leggi in materia, o che hanno in progetto di approvarle o che attraverso i propri Statuti hanno dato la possibilità ai cittadini e alle associazioni di ogni genere di poter partecipare al processo decisionale.

L'originale impulso fornito dalla disciplina delle leggi regionali toscana, molisana, abruzzese, lombarda e calabrese al complesso e mutevole mondo del *lobbying* italiano, dunque, deve porsi quale incentivo nei confronti dello Stato, cosicché quest'ultimo possa portare avanti una legislazione completa ed efficace per il bene dello stesso in quanto ente e in quanto comunità di cittadini⁸⁴.

La democrazia italiana, cioè, considerata la grave crisi di legittimità che la affligge, avrebbe tutto da guadagnare da un lobbismo professionale organizzato e regolato dalla legge in quanto quello del *lobbying* è un fenomeno connaturato allo sviluppo delle democrazie ed è, anzi, indice di democrazia esso stesso, in quanto le *lobbies*, trasmettendo informazioni ad elevato contenuto tecnico al decisore pubblico e migliorandone l'azione regolatoria, rappresentano una infrastruttura indispensabile per il buon funzionamento del sistema istituzionale⁸⁵; ma anche perché si porrebbero a garanzia del pluralismo culturale, sociale e politico cui fa riferimento l'art. 2 della Costituzione⁸⁶.

L'auspicio perciò è quello che, come accaduto a livello regionale, anche a livello nazionale si arrivi al superamento definitivo di quell'accezione negativa che ha sempre caratterizzato il fenomeno del *lobbying* e che si arrivi ad attribuirgli il ruolo, suo di diritto, di "promotore" del dialogo e dei meccanismi virtuosi che intercorrono tra soggetti privati ed istituzioni pubbliche.

in fortissima espansione: a livello locale servono sempre più persone in grado di occuparsi di *lobbying* [...] ed è un *trend* che continuerà nei prossimi anni, offrendo nuove opportunità occupazionali a chi voglia cimentarsi con questo mestiere».

⁸⁴ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 168.

⁸⁵ P.L. PETRILLO, *Lobbies. Le norme ci sono, basterebbe applicarle*, in *IBL focus*, 5 luglio 2011.

⁸⁶ L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in www.forumcostituzionale.it, 9 aprile 2015.