

Introduzione

di Maria Immordino* e Laura Lorello**

L'idea che la decisione pubblica debba essere, in termini generali, l'esito di un processo aperto alla partecipazione degli interessi e delle istanze della società costituisce di certo un principio fondante di ogni sistema democratico.

Anche la Costituzione italiana all'art. 2 se ne fa chiaro portavoce, guardando alla dimensione partecipativa da un lato, come espressione della natura sociale dell'uomo, che si accompagna a quella individuale e che trova il suo compimento nelle formazioni sociali; e facendo, dall'altro lato, di quella stessa dimensione la premessa necessaria perché ogni individuo possa aprirsi alla solidarietà verso gli altri.

La dimensione partecipativa diviene, poi, percorso essenziale per il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale dell'art. 3.2 Cost., così come esercizio di libertà costituzionali fondamentali, quali quella di associazione, di riunione, di manifestazione del pensiero e, ancora, costituisce strumento di definizione della politica nazionale, attraverso l'operato dei partiti politici.

Tra le diverse sfaccettature che la dimensione partecipativa possiede vi è quella, maturata nell'ambito del diritto amministrativo e del procedimento amministrativo, che vede la partecipazione degli interessi coinvolti come momento determinante per la (con)formazione dell'atto amministrativo, che, proprio perché *partecipato*, sarà più facilmente accettato ed efficace.

Una partecipazione, per così dire, strumentale, volta a garantire che l'azione amministrativa sia efficiente e capace di realizzare i compiti che le sono affidati.

Ma allargando ancora il campo di indagine, la dimensione partecipativa può collocarsi anche a monte dei processi di decisione che conducono all'adozione di atti che pongono regole, siano essi fonti del diritto, e, quindi, di carattere vincolante, siano essi semplici norme di condotta, che, invece, tale

* Già ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

** Ordinaria di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

carattere non presentano. Questa seconda ipotesi, ad esempio, è quella della c. d. *soft law*, diffusa nel contesto dell'Unione Europea, espressione che fa riferimento a strumenti non vincolanti ma capaci di produrre effetti giuridici, quali, le risoluzioni del Parlamento Europeo o i codici di condotta, elaborati dalle Istituzioni europee, con il contributo dei soggetti interessati in un determinato settore. Un esempio di rilievo è il Codice Rafforzato delle Buone Pratiche contro la disinformazione del 2022, definito dalla Commissione Europea con il contributo delle piattaforme digitali¹.

Nel nostro ordinamento, l'apertura dei processi di decisione pubblica ai soggetti coinvolti ha trovato, come è noto, un esplicito e più recente fondamento normativo nel Dlgs 31/3/2023, Codice dei contratti pubblici².

¹ The Strengthened Code of Practice on Disinformation, giugno 2022. Il nuovo Codice rafforzato è stato preceduto dall'adozione delle linee guida della Commissione nel maggio 2021, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Orientamenti della Commissione Europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione, volte a rafforzare le misure contenute nel Codice del 2021.

² “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”, che ha sostituito li precedente Dlgs n. 50 del 2016, che disciplinava il dibattito pubblico all’art. 22. Si veda l’art. 40 Dlgs n. 36 del 2023, Dibattito pubblico 1. Salvi i casi di dibattito pubblico obbligatorio indicati nell’allegato I.6, la stazione appaltante o l’ente concedente può indire il dibattito pubblico, ove ne ravvisi l’opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell’intervento e del suo impatto sull’ambiente e sul territorio, garantendone in ogni caso la celerità. 2. In sede di prima applicazione del codice, l’allegato I.6 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica e il Ministro della cultura, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice. 3. Il dibattito pubblico si apre con la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell’ente concedente di una relazione contenente il progetto dell’opera e l’analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali. 4. Le amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell’intervento, le regioni e gli altri enti territoriali interessati dall’opera, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall’intervento, possono presentare osservazioni e proposte entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione di cui al comma 3. 5. Il dibattito pubblico si conclude, entro un termine compatibile con le esigenze di celerità, comunque non superiore a centoventi giorni dalla pubblicazione di cui al comma 3, con una relazione, redatta dal responsabile del dibattito pubblico e contenente una sintetica descrizione delle proposte e delle osservazioni pervenute, con l’eventuale indicazione di

Questo nuovo impianto normativo ha introdotto l'istituto del dibattito pubblico³, considerato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n. 235 del 2018, come “strumento essenziale” per rendere le collettività locali partecipi delle “scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere”, di rilevante impatto ambientale, economico e sociale⁴.

Ma il giudice costituzionale, nella stessa decisione, è andato anche oltre, guardando al dibattito pubblico come “fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione” e come un modello di procedimento amministrativo caratterizzato dall'*ineliminabile* passaggio del “confronto tra l'amministrazione pubblica proponente l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti”⁵. Questo modello, nelle parole del giudice costituzionale, è in grado di *alimentare* “un dialogo che, da un lato faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali e, dall'altro, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che

quelle ritenute meritevoli di accoglimento. La relazione conclusiva è pubblicata sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente. 6. Gli esiti del dibattito, ivi comprese eventuali proposte di variazione dell'intervento, sono valutati dalla stazione appaltante o dall'ente concedente ai fini dell'elaborazione del successivo livello di progettazione. 7. Resta ferma la disciplina prevista da specifiche disposizioni di legge per il dibattito pubblico afferente agli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021. 8. L'allegato I.6 disciplina: a) i casi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio; b) le modalità di partecipazione e di svolgimento del dibattito pubblico; c) le modalità di individuazione e i compiti del responsabile del dibattito pubblico; d) gli eventuali contenuti ulteriori della relazione iniziale e di quella conclusiva del procedimento di dibattito pubblico.

³ Va premesso che l'istituto del dibattito pubblico ha assunto, in tempi recenti, una crescente centralità nell'ordinamento italiano. E' stata la Regione Toscana la prima a dotarsi di un'apposita legge a riguardo, la l. r. n. 69 del 2007, poi sostituita dalla l. r. n. 6 del 2013 “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. A questo primo intervento normativo ha fatto seguito la l. r. Emilia Romagna n. 3 del 2010, che è stata abrogata dalla successiva l. r. n. 15 del 2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche”, la l. r. Marche n. 31 del 2020 “Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche” e la l. r. Puglia n. 28 del 2017 “Legge sulla partecipazione”.

⁴ Corte Costituzionale, sentenza 14/12/2018, n. 235, Cons. dir. 6.1. Qui la Corte riprende la definizione contenuta nel parere del Consiglio di Stato espresso sullo schema del Dlgs n. 450 del 2016.

⁵ *Ibidem*.

abbia impatto significativo sul territorio”⁶.

Queste affermazioni si pongono in evidente continuità con quanto in precedenza sostenuto dalla Corte nella sentenza n. 379 del 2004⁷. Qui, in riferimento allo svolgimento dell’istruttoria pubblica per l’adozione di atti normativi o amministrativi di carattere generale della regione, istruttoria prevista dallo Statuto dell’Emilia Romagna, si legge che essa ha lo scopo di “migliorare” e rendere “più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti interessati dalle diverse politiche pubbliche”⁸. In sostanza, sembra dire la Corte, la dimensione plurale e composita della società democratica deve riflettersi nella *morfologia* dei processi di decisione, aprendoli all’apporto di soggetti e organismi ulteriori, rispetto ai soli titolari della rappresentanza politica. Allo stesso modo, va pienamente ammessa la previsione, presente nello Statuto emiliano, della consultazione, da parte degli organi consiliari, di “soggetti associativi”, che si pongono obiettivi di interesse generale, includendoli in “alcune fasi preliminari del procedimento legislativo” e della “definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali”⁹.

Da queste pur brevi considerazioni emerge il rilievo costituzionale della partecipazione degli interessi, considerata una tappa *ineliminabile*, nel percorso che conduce alla decisione pubblica.

Ed emerge anche come la stessa partecipazione debba potersi concretizzare tanto nei procedimenti volti all’adozione di atti amministrativi, quanto in quelli di carattere legislativo¹⁰.

E’ in questo scenario che si colloca il dibattuto tema della rappresentanza di interessi, la c. d. attività di *lobbying*, nei processi di decisione pubblica e, in particolare, nel procedimento di formazione della legge. Si tratta, come è noto, di un tema ampiamente discusso e da tempo oggetto della riflessione di studiosi di diverse discipline; e si tratta di un tema, tuttavia, che nell’ordinamento italiano è stato sempre accompagnato da una dimensione di sospetto, quando non di esplicita illegalità.

Diversamente da altri sistemi, primo fra tutti quello statunitense, l’attività di *lobbying* è da sempre percepita in Italia come una pratica illecita, associata presuntivamente a condotte criminali e, più specificatamente, a fenomeni di

⁶ *Ibidem*.

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

⁸ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 5.

⁹ Corte Costituzionale, sentenza 6/12/2004, n. 379, Cons. dir. 11.6.

¹⁰ Pur se ciò, come visto, è stato esplicitamente affermato dalla Corte solo in riferimento alle leggi regionali.

corruzione. Ciò ne ha messo in ombra gli aspetti positivi, prima accennati, e i vantaggi derivanti da un processo di decisione aperto e inclusivo, specie nel caso di un atto di natura normativa.

Sul piano della disciplina nazionale, innumerevoli sono stati i tentativi, concretizzati in altrettanti progetti di legge, di definire un quadro regolamentare certo e adeguato, che faccia emergere, dandogli forma, l'operato quotidiano e capillare dei gruppi di interesse, comunque presenti e attivi.

L'ultimo atto, in ordine di tempo, è stato il ddl S 2495 del 2022 "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi", approvato dalla Camera dei deputati il 12 gennaio 2022, il cui esame in Senato si è interrotto per la fine anticipata della legislatura.

Il testo, riprendendo una sistematica già presente nelle leggi di alcune regioni, provvedeva a definire la rappresentanza di interessi, a individuare la figura del rappresentante di interessi e del portatore di interessi e quella del decisore pubblico, insieme alla configurazione dei processi di decisione pubblica, quali procedimenti di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali.

Di rilievo, tra gli altri aspetti, era l'introduzione di un Registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, istituito presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ad iscrizione obbligatoria per chi intendesse svolgere l'attività di rappresentante di interessi. Importante era anche la previsione di un'apposita Agenda pubblica, affidata alla responsabilità del rappresentante di interessi, in cui indicare i dati e i contenuti di ogni incontro con il decisore pubblico.

La successiva legislatura ha visto confermata, e ulteriormente ampliata, l'attenzione per una disciplina dell'attività di *lobbying*, con l'avvio nel 2023 di un'indagine conoscitiva in materia di rappresentanza di interessi da parte della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati e con il successivo obiettivo di procedere alla stesura di un nuovo progetto di legge, da sottoporre all'esame del Parlamento.

Peraltro, l'esigenza di adottare una disciplina della rappresentanza di interessi è stata di recente sottolineata dalla Relazione sullo stato di diritto dell'Unione Europea del 2024, che, riprendendo quanto già affermato nelle relazioni precedenti, ha sollecitato il nostro Paese riguardo all'istituzione di un apposito Registro delle lobby¹¹.

¹¹ Relazione sullo Stato di diritto 2024 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, 22.

Diversamente dal livello statale che, come visto, non possiede ancora una disciplina della rappresentanza di interessi, l'esperienza regionale appare più avanzata, pur se in un quadro vario e articolato.

Da un lato, infatti, per le regioni a statuto speciale la presenza di previsioni espresse relative alla partecipazione di interessi al procedimento legislativo ha trovato posto solo nello Statuto siciliano¹², mentre per le altre quattro Regioni occorre guardare ai regolamenti dei Consigli regionali; dall'altro lato, nelle regioni ad autonomia ordinaria, in generale, si trovano disposizioni relative agli istituti di partecipazione in quasi tutti gli Statuti (con l'eccezione del Lazio e del Molise) e nei Regolamenti dei Consigli regionali. Soprattutto, però, alcune Regioni si caratterizzano per avere introdotto una disciplina della rappresentanza di interessi nei processi di decisione e nel procedimento legislativo, attraverso un'apposita legge regionale.

Si tratta, in particolare, della Regione Abruzzo (l. r. 61/2010), Calabria (l. r. 4/2016), Emilia Romagna (l. r. 27/2019), Lombardia (l. r. 17/2016), Molise (l. r. 24/2004), Puglia (l. r. 30/2017) e Toscana (l. r. 5/2002)¹³.

Dal quadro normativo disegnato dalle citate leggi regionali emergono aspetti interessanti, che potrebbero costituire altrettante direttrici sulle quali sviluppare una disciplina a livello statale. E' il caso della distinzione (già presente nel ddl S 2495 cui si è fatto cenno) tra *gruppo* o *portatore di interesse*, riconducibile a una variegata tipologia che comprende, ad esempio organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, esperti, associazioni, comitati, gruppi di cittadini, portatori di interessi generali e diffusi, associazioni economiche, sociali e culturali, forze sociali, enti civili e religiosi; e *rappresentante del portatore di interesse* o *rappresentante di interessi particolari*, che è colui che esprime l'interesse del gruppo presso il decisore pubblico, sulla base di un rapporto negoziale o di un incarico formale. O, ancora, è il caso della definizione di *decisore pubblico*, non limitata al solo organo legislativo regionale, ma estesa anche alla giunta e ai suoi componenti, ai dirigenti e agli organi di vertice

¹² Art. 12.3 Statuto Sicilia: "I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali". La previsione è poi meglio specificata dagli artt. 71, 72 e 73 del Regolamento Generale dell'Assemblea Regionale Siciliana.

¹³ La Regione Piemonte ha approvato nel 2016 la legge n.10, relativa a "Attuazione dell' articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva" e la Regione Umbria nel 2010 ha approvato la legge n. 14 su "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)".

di agenzie, aziende ed enti regionali in generale, ai direttori di enti, istituti e agenzie etc., con l'obiettivo di intercettare in modo più ampio possibile l'attività di *lobbying*. Le leggi regionali indugiano poi, in misura più o meno estesa, nella definizione della tipologia delle attività dei rappresentanti di interessi, ricomprendendovi, ad esempio, proposte, richieste, studi, analisi, documenti che esprimono la posizione del gruppo di interesse, memorie scritte etc. Di tale complessa attività i rappresentanti di interessi sono poi chiamati a dare conto, anche qui con accenti differenti nelle diverse leggi regionali, in un'apposita relazione annuale, da pubblicare sul sito istituzionale del consiglio o della giunta regionale. Sotto questo profilo, della pubblicità e del tracciamento, appare rilevante la differente scelta operata dalla regione Puglia e dalla regione Emilia Romagna, che affidano la registrazione e la pubblicizzazione dell'attività di *lobbying* direttamente alle istituzioni regionali, nella forma dell'Agenda pubblica, ponendo così a carico del decisore pubblico il compito di garantirne veridicità e trasparenza.

Gli spunti offerti dalla, pur sintetica, analisi della legislazione regionale in materia di *lobby*, sollecitano ancora di più la riflessione sull'esigenza, già indicata, di introdurre anche nel nostro paese una disciplina normativa di regolazione della rappresentanza degli interessi nei processi di decisione pubblica.

E proprio nel solco di questa riflessione si collocano gli scritti di questo volume, frutto dell'apporto dei diversi studiosi che hanno preso parte al Convegno "Democrazia, partecipazione, procedure decisionali", svoltosi a Palermo nel dicembre 2023.

L'auspicio che, in conclusione, qui si formula è che questo lavoro possa contribuire alla definizione di regole adeguate ed efficaci, che permettano di guardare all'attività di *lobbying* come espressione inevitabile e non rinunciabile della complessità delle società contemporanee.