Intervento programmato al Convegno AIPDA

**“Le misure di prevenzione della cattiva amministrazione: le garanzie procedimentali”**

Pisa, 19 febbraio 2016

**Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche**

*Giovanna Pizzanelli[[1]](#footnote-1)\**

Il considerando n. 122 della dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici riporta i seguenti passaggi: **“**la dir. 89/665/CEE prevede che determinate procedure di ricorso siano accessibili per lo meno a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l’aggiudicazione di un determinato appalto e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una violazione del diritto dell’Unione in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che recepiscono tale diritto. La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare tali procedure di ricorso. Tuttavia, i cittadini, i soggetti interessati, organizzati o meno, e altre persone o organismi che non hanno accesso alle procedure di ricorso di cui alla dir. 89/665/CEE hanno comunque un interesse legittimo in qualità di contribuenti a un corretto svolgimento delle procedure di appalto. Dovrebbero pertanto avere la possibilità, con modalità diverse dal sistema di ricorso di cui alla suddetta direttiva e senza che ciò comporti necessariamente una loro azione dinanzi a corti e tribunali, di segnalare le eventuali violazioni della presente direttiva all’autorità o alla struttura competente. Al fine di non creare duplicazioni di autorità o strutture esistenti, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di prevedere il ricorso ad autorità o strutture di controllo generali, organi di vigilanza settoriali, autorità di vigilanza comunali, autorità competenti in materia di concorrenza, al Mediatore o ad autorità nazionali competenti in materia di audit”.

A cosa si riferisce? Quali finalità intende perseguire?

Siamo senz’altro di fronte a una manifestazione della nuova tendenza inaugurata con le direttive UE del 2014 a prestare attenzione al terzo lato del rapporto contrattuale, ovvero non solo a p.a. e imprese, ma anche cittadini e utenti destinatari dell’opera o fruitori del servizio oggetto di appalto o concessione (Fidone, 2015). Infatti, la dir. 89/665/CEE, modif. dalla dir. 2007/66/CE, trattando dei rimedi giurisdizionali non ha riconosciuto al cittadino-utente la possibilità di lamentare profili di illegittimità nelle procedure di affidamento o nell’esecuzione di contratti pubblici (resta fermo il potere di denuncia alla Commissione ex art. 258 TFUE quale organo deputato al controllo sulla corretta applicazione del diritto UE) e anche i controlli amministrativi sono rimessi alla gestione interna della p.a.

Il considerando n. 122 potrebbe aprire al riconoscimento in capo al cittadino del diritto a presentare segnalazioni su eventuali violazioni della nuova direttiva UE basato sull’interesse qualificato al corretto svolgimento delle procedure di appalto. La *ratio* sarebbe volta, non tanto ad ampliare il novero dei soggetti legittimati processualmente a impugnare atti delle procedure di gara, quanto a far valere la voce degli interessati attraverso forme di controllo più sostanziali che formali, finalizzate alla verifica del conseguimento dei risultati dall’aggiudicazione all’esecuzione dei contratti, più che al controllo della regolarità formale delle procedure. Vero è che il nostro ordinamento aveva già spostato l’attenzione sul risultato dell’azione riconoscendo l’azione per l’efficienza della p.a. (Fidone, 2012), ma in questo caso saremmo al di fuori dell’ambito processuale e, più nello specifico, si tratterebbe di promuovere una visione circolare per la valutazione di un ciclo di attività che vanno dalla programmazione dei lavori all’esecuzione dei contratti. Del resto, come potremmo, se non riconoscendo centralità alla funzione di programmazione delle opere pubbliche, misurare il risultato raggiunto con l’esecuzione dei contratti? In sostanza, mentre nel caso della cd. “class action amministrativa” i parametri sono ben identificati dalla norma (d.lgs. 198/2009, con riferimento all’adozione o meno di un atto normativamente previsto ovvero al rispetto o meno dei parametri qualitativi e quantitativi fissati nelle carte dei servizi), in questo caso si tratterebbe di aprire a un nuovo controllo – relativo alle procedure di programmazione, aggiudicazione ed esecuzione – sull’operato della p.a. attivabile dagli amministrati nei confronti degli amministratori.

Il riconoscimento di un interesse legittimo ai cittadini, in qualità di contribuenti, a un corretto svolgimento delle procedure di appalto (ex considerando 122 dir. 2014/24/UE) e senza che ciò comporti, come afferma il considerando, necessariamente un’azione dinanzi a corti e tribunali, farebbe scaturire la legittimazione a una forma generale di controllo che, nel momento in cui si scrive, sembra declinato nei tre principi e criteri direttivi contenuti nelle lett. *ppp*), sss) e *qqq*) dell’art. 1, co. 1, della l. 11/2016. Pertanto, i portatori di tale interesse vantano le seguenti aspettative: trasparenza e pubblicità in tutte le fasi (compresa la programmazione) volte all’esecuzione di opere pubbliche; consultazione e partecipazione alla procedura di dibattito pubblico. Si tratta di forme di garanzia per i singoli o gli associati che vanno nella direzione del potenziamento del controllo sull’amministrazione, tanto più che il criterio di trasparenza e pubblicità non sarebbe applicabile alla sola fase pubblicistica della scelta del contraente, ma anche alla fase prodromica della programmazione e a quella successiva dell’esecuzione del contratto.

La legge 28 gennaio 2016, n. 11, contenente deleghe al Governo per l’attuazione delle dir. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, art. 1, co. 1, lettera *ppp)*, dedicata alla “Partecipazione dei portatori qualificati di interessi”, riconosce tra i principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega la “trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto”.

Si tratta di una disposizione che mira alla finalità – condivisibile – di rendere maggiormente conoscibile la partecipazione dei portatori qualificati di interessi – le *lobbies* – alle decisioni in materia di appalti pubblici e concessioni. Troppo spesso, nel dibattito nazionale, l’attività di *lobbying* viene assunta con connotazioni negative, enfatizzandone il carattere di vicinanza inopportuna tra decisore pubblico e destinatari finali della decisione. Ma, a ben vedere, la rappresentanza degli interessi privati al decisore pubblico, purché svolta in modo paritario tra gli operatori del settore e all’interno di un preciso quadro di regole, potrebbe offrire un contributo per l’implementazione del principio di buona amministrazione, conferendo trasparenza al processo decisionale, incrementando l’integrità del sistema di rappresentanza degli interessi e della condotta dei funzionari pubblici e potenziando la parità di accesso ai processi decisionali. Del resto, il *lobbismo* rappresenta un fenomeno ineliminabile nei moderni sistemi economici relazionali e il suo mancato riconoscimento giuridico è destinato a produrre effetti negativi dal momento che l’assenza di criteri trasparenti e fissati *ex ante* conduce alla rappresentazione degli interessi in forma potenzialmente collusiva.

La necessità di affermare il principio in commento, contenuto nella lett. *ppp*) dell’art. 1, co. 1, nell’impianto della legge delega è stata sottolineata dal Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, dott. Raffaele Cantone, nel corso dell’audizione sul disegno di legge in oggetto presso le commissioni competenti al Senato della Repubblica[[2]](#footnote-2).

Il Presidente dell’ANAC ha segnalato come per la lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici sia assolutamente auspicabile una specifica normativa che disciplini le attività dei gruppi di portatori di interessi particolari, affinché venga assicurata la trasparenza e la partecipazione degli stessi ai processi decisionali, prevedendo espressamente le attività che i portatori di interessi iscritti in apposito elenco possono svolgere nei confronti dei decisori pubblici e disponendo l'istituzione di un Registro degli interessi e dei contatti dei decisori pubblici[[3]](#footnote-3). È, infatti, opinione consolidata che laddove vi è una regolamentazione dell’attività di rappresentanza degli interessi e dove tali pratiche sono diffuse, si registra una minore incidenza del fenomeno corruttivo (Giovannoni,2011; Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, 1996).

Nell'ordinamento italiano la disciplina della rappresentanza di interessi è oggetto, da anni, di iniziative legislative[[4]](#footnote-4) il cui esame, più volte avviato, non è mai giunto a compimento[[5]](#footnote-5) (Transparency International Italia, 2014).

Il termine *lobby=gruppo di pressione*, indica un gruppo di persone, anche giuridiche, accomunate da un medesimo interesse, che si pone l’obiettivo di influenzare il decisore pubblico.

Tuttavia, tale attività di influenza, per sua natura, non richiede necessariamente una copertura normativa e anche la Corte Costituzionale ha riconosciuto da tempo come legittima l’attività di influenza del decisore pubblico da parte di interessi organizzati, al punto che nel 2004 ha ricordato che il coinvolgimento dei portatori di interesse nel processo decisionale rende l’atto conclusivo di tale processo più efficace e attuabile…in altri termini, la regolamentazione dei portatori di interessi migliorerebbe la qualità della regolamentazione (questione confermata a livello internazionale dall’OCSE, 2014).

Dunque perché dovrebbe essere necessario regolamentare il fenomeno lobbistico?

1) l’art. 1, co. 75, l. 190/2012 ha introdotto nel c.p. una nuova fattispecie di reato (art. 346*bis*), il traffico di influenze illecite, che stigmatizza l’atteggiamento di chi, sfruttando rapporti o conoscenze con il decisore pubblico, cerca di ottenere o di farsi promettere una qualche utilità al fine di influenzare tale decisore, per cui occorre discernere il comportamento illecito da quello lecito e conferire trasparenza all’attività di influenza (I-Com, Cittalia, 2013);

2) per garantire l’imparzialità del decisore pubblico che, prima di giungere alla decisione, deve poter ascoltare tutti gli interessi;

3) per garantire la trasparenza del processo decisionale, in modo da poter consentire la ricostruzione dell’iter decisionale (ad es., comprendere “chi c’è” dietro un emendamento);

4) per garantire a tutti i soggetti, specie quelli privati che operano in concorrenza tra loro, di essere ascoltati;

5) per abbattere il rischio, connesso al nuovo sistema di finanziamento ai partiti, di consegnare la politica ai gruppi economicamente più forti.

La regolamentazione del fenomeno impone però una doppia visuale: da un lato, i decisori pubblici, dall’altro, i lobbisti e, come ha ricordato la dottrina (Petrillo, 2015), si potrebbe procedere seguendo diverse tecniche:

a) la *regolamentazione per la trasparenza*, ovvero la previsione di un albo a cui i lobbisti sono tenuti ad iscriversi (modello UK), per cui il luogo della decisione diventa una “casa di vetro”;

b) la *regolamentazione per la partecipazione* (modello USA e, in parte, UE), per cui non si tratta di regolare soltanto la trasparenza, ma di garantire ai lobbisti il diritto di partecipare al processo decisionale, pena illegittimità del procedimento;

c) la *regolamentazione strisciante* (Italia), attraverso cui si chiede trasparenza al decisore pubblico e partecipazione agli interessati, si riconoscono istituti quali l’AIR, la partecipazione allargata nei procedimenti di regolazione delle autorità indipendenti e nei procedimenti amministrativi a valenza ambientale ed alcune l.r. regolano la rappresentanza degli interessi nei processi decisionali, ma in assenza di un quadro giuridico organico le *lobbies* continuano a muoversi con opacità.

Ancora, nell’occasione della già citata audizione al Senato sul ddl recante deleghe al Governo per l’attuazione delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni, il Presidente dell’ANAC ha ricordato che sarebbe altresì auspicabile l’introduzione di un sistema di auditing sui benefici prodotti dalla realizzazione dell’opera pubblica, a fronte dei costi sostenuti, atto a verificare *ex-post* le previsioni effettuate al riguardo in sede di programmazione e di progettazione.

Siamo nel solco della valutazione delle opere pubbliche, di cui occorre segnalare il d.lgs. 228/2011 e la disciplina del Documento Pluriennale di Pianificazione delle amministrazioni centrali, richiamato nell’art. 1, co. 1, lett. *sss)* della l. 11/2016,dedicato alle “Infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici, logistica”, che dispone il superamento dell’impianto dettato dalla cd. Legge obiettivo (l. 443/2001) per le infrastrutture strategiche. In particolare, il d.lgs. 228/2011 promuove la valutazione socio-economica degli investimenti pubblici attraverso la previsione dell’obbligo per le amministrazioni centrali di predisporre il DPP contenente il programma triennale degli investimenti di opere pubbliche e di pubblica utilità (i Ministeri sono tenuti a redigere il DPP entro il 31 ottobre ed entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo devono elaborare una relazione sullo stato di attuazione dello stesso), da articolare sulla base delle indicazioni previste dal DPCM 3 agosto 2012, contenente i criteri per la redazione di Linee guida ministeriali per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche e uno schema-tipo di DPP.

La normativa risponde a una debolezza sistemica del ciclo di vita dei progetti di opere pubbliche che è stata accumulata nel tempo dall’Italia (MIT, *Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche*, 2011; Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*, 2014) rispetto ad altri Paesi europei (in specie, Regno Unito, Francia, Olanda, Germania e Svezia) in cui si ricorre a metodologie di valutazione basate su Linee guida ministeriali oggetto di pubblicazione e consultazione pubblica dei gruppi di interessi, al fine di definire gli obiettivi nazionali, a monte, e a forme di concertazione e partecipazione con il territorio (sul modello delle inchieste e dei dibattiti pubblici), a valle.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha da mesi annunciato l’adozione del Documento Pluriennale di Pianificazione che dovrà contenere l’analisi *ex-ante* dei fabbisogni infrastrutturali e la definizione dei criteri per la valutazione *ex-post* degli interventi individuati, analisi che devono afferire l’impatto economico, sociale e ambientale delle opere scelte. L’analisi *ex-ante*, in particolare prevede il coinvolgimento attraverso forme di consultazione di tutti gli *stakeholders* (p.a, cittadini singoli e associati, imprese, utenti) in fase preliminare, quando tutte le soluzioni, compresa l’*opzione zero*, sono aperte, contribuendo a eliminare le tradizionali asimmetrie informative che tipizzano il rapporto tra proponenti – pubblici o privati – e comunità di riferimento. L’analisi *ex-post* risulta poi fondamentale per far emergere la differenza tra le proiezioni e i risultati ottenuti, in modo da verificare l’*affordability* delle politiche di investimento innalzando il livello di trasparenza della p.a. nei confronti di utenti e contribuenti.

Si tratta di tecniche per discutere il *come* e il *se* realizzare le opere pubbliche, nonché per valutare i vantaggi percepiti dal ricorso a interventi di partenariato pubblico privato (si pensi all’esperienza dell’ordinamento francese e britannico attraverso lo *Schema National des Instrastructures des Transport*, il *National Policy Statement*).

Del resto, occorre ricordare che la finalità della programmazione è duplice (Moro, 2014): da un lato, individuare le opere pubbliche che possono effettivamente essere realizzate in base alle disponibilità finanziarie e ad una valutazione dei costi e dei benefici (principio di buon andamento); dall’altro, informare preventivamente gli operatori economici riguardo le potenziali opportunità in un determinato periodo temporale (tutela della concorrenza).

Nel nostro ordinamento, invece, lo schema della valutazione delle opere pubbliche, tutto incentrato su controlli interni rimessi all’amministrazione e controlli esterni rimessi al giudice, non ha dato buona prova di sé, come dimostrano gli estesi fenomeni di cattiva amministrazione.

Infine, merita particolare attenzione la disposizione contenuta nell’art. 1, co. 1, lett. *qqq*) della l. 11/2016, per l’“introduzione di forme di dibattito pubblico”, che demanda al legislatore delegato l’introduzionedi forme di consultazione delle “comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali” e, secondo un emendamento approvato dalla Camera dei deputati, “di architettura di rilevanza socialeaventi impatto sull'ambiente, la cittào sull'assetto del territorio”. Il testo approvato dal Senato prevede una procedura di acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi necessari per realizzare un'opera che sia semplice, vincolante e non modificabile nel tempo; la Camera dei deputatiha riformulato la previsione chiedendo che siano pubblicati *on line* i progetti e gli esiti della consultazione pubblica e che le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrino nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo.

L’istituto del dibattito pubblico appartiene al novero degli strumenti di prevenzione e contrasto ai fenomeni di conflittualità tipici della realizzazione di grandi opere strategiche impattanti sull’ambiente e sull’assetto del territorio. Il fenomeno dell’opposizione sociale alla realizzazione di opere infrastrutturali è endemico e ha spinto i principali pensatoi del Paese (Astrid, Italidecide, ResPublica, 2013) a suggerire il trapianto di istituti volti a introdurre una fase di informazione e consultazione pubblica da realizzarsi a monte della procedura localizzativa e auspicabilmente affidata alla gestione di un soggetto terzo rispetto all’autorità decidente la localizzazione dell’opera.

L’incidenza della conflittualità territoriale tra le principali cause del *gap* infrastrutturale in Italia è ben riassunta nel rapporto annuale 2014 dell’Osservatorio “I costi del non fare”, secondo cui la mancata realizzazione delle infrastrutture previste peserebbe in termini di efficienza e competitività dell’Italia per circa 47,5 miliardi di euro; cifra che tra il 2012 e il 2027 potrebbe ammontare a 474 miliardi di euro, pari al 30% del PIL.

Nei conflitti territoriali elementi preoccupanti continuano ad essere la tendenza del proponente all’imposizione muscolare dell’opera dall’alto e l’asimmetria tra le informazioni disponibili al proponente e quelle accessibili al pubblico (Confindustria, 2009) considerando, tra l’altro, che i mezzi di informazione tendono a trattare il confronto pubblico sulle infrastrutture prevalentemente in termini di dissenso, alimentando un circolo vizioso di opposizione spesso preconcetta.

L’introduzione di una disciplina riguardante il dibattito pubblico, sulla scorta di quanto previsto nella legislazione francese[[6]](#footnote-6), già oggetto di una serie di disegni di legge[[7]](#footnote-7), viene ora riproposta all’interno della legge delega per l’attuazione delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni (pur senza coordinarsi con i ddl già presentati).

In Francia i grandi progetti infrastrutturali di portata nazionale, comportanti un’incidenza rilevante sull’ambiente o sulla gestione del territorio, devono essere oggetto, prima ancora di eventuali procedure di valutazione d’impatto ambientale e di ogni procedura di inchiesta pubblica, di una particolare forma strutturata di “concertazione pubblica”, la procedura di “dibattito pubblico” (Averardi, 2015).

La procedura del *débat public*, come introdotta nell’ordinamento francese, infatti, interviene “a monte” del processo decisionale, con l’obiettivo di legittimare democraticamente la decisione che sarà adottata successivamente, permettendo al *maître d’ouvrage* o all’ente proponente di informare la popolazione e i soggetti interessati sul contenuto del progetto, ascoltare e ricevere informazioni e suggerimenti su tutti gli aspetti del progetto e identificare gli elementi chiave per eventuali modifiche, sospensioni o ritiro del progetto.

Tuttavia, sarebbe un errore pensare che i processi partecipativi possano, da soli, risolvere il problema dei conflitti, anche se certamente contribuiscono a ridurre le asimmetrie informative e a fornire un miglior assetto degli interessi in gioco nel percorso decisionale.

I processi partecipativi, infatti, conferiscono efficacia alla procedura soltanto laddove vi siano tempi certi nella procedura di pianificazione, progettazione, localizzazione e finanziamento delle opere, altrimenti il rischio è quello di procedere con le fasi successive alla consultazione in un contesto profondamente mutato nel corso degli anni (studi di fattibilità svolti molti anni prima della realizzazione dell’opera, ad esempio); inoltre, dovrebbero essere svolti in modo da garantire trasparenza al processo decisionale così da arrestare la pericolosa tendenza alla reversibilità delle decisioni (che origina deresponsabilizzazione del decisore politico), potendo altresì garantire un efficace coordinamento con gli strumenti compensativi previsti per bilanciare le asimmetrie distributive create dalle infrastrutture, arrestando la pericolosa tendenza alla lievitazione dei costi complessivi e all’incertezza del cronoprogramma, nonché il rischio di allontanamento dell’investitore privato. Ecco perché è di fondamentale importanza che il contenuto della delega sia ben esercitato dal Governo.

Trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell’ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione, nonché nella fase di esecuzione del contratto, e previsione di forme di dibattito pubblico nel caso di realizzazione di grandi progetti infrastrutturali impattanti sul territorio rappresentano principi e criteri innovativi e opportuni per l’esercizio della delega, al fine di garantire democrazia amministrativa ed efficienza attraverso la prevenzione del contenzioso e delle forme di protesta sociale: in sostanza, per far sì che la buona amministrazione non resti un “ideale” in un settore cruciale, quale è quello dello opere pubbliche.

Più in generale, si può discutere della collocazione di temi quali la rappresentanza degli interessi e il dibattito pubblico nella legge delega contenente i principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina dei contratti pubblici – che dovrebbe concentrarsi sui principi di semplificazione ed efficienza delineati dalle nuove direttive UE -, ma certamente occorrerà cercare un’adeguata sintesi tra i diversi e svariati disegni di legge parcheggiati in Parlamento da tempo per trovare, anche alla luce delle esperienze già vissute da altri ordinamenti (Di Gregorio, Musselli, 2015), modelli adeguati per l’ascolto degli interessi capaci di conferire effettività alla buona amministrazione.

**Bibliografia di riferimento**

Astrid, Italidecide, ResPublica, *Infrastrutture e competitività 2013. Quattro nodi strategici*, 2013.

Averardi A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.,* 2015, 1173 ss.

Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione (coord. S. Cassese), *Rapporto al Presidente della Camera dei Deputati*, 23 ottobre 1996.

Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, 2009.

Di Gregorio A., Musselli L. (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Franco Angeli, 2015.

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica - uver, *Rapporto annuale sui* *tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche,* 2014.

Fidone G., *L’azione per l’efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull’atto a quello sull’attività*, Giappichelli, 2012.

Fidone G., *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della dir. 2014/23/UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun*., 2015, 101 ss.

Giovannoni F., *Lobbying versus Corruption*, CESifo DICE Report, 1/2011.

I-Com, Cittalia, *Rappresentanza di interessi e territori*, febbraio 2013.

Karr K., *Democracy and lobbying in the EU*, Campus, 2007.

MIT, *Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche*. 2011.

Moro S., *La programmazione dei lavori pubblici*, in R. Villata, M. Bertolissi, V. Domenichelli, G. Sala (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture,* Tomo II, Cedam, 2014, 1187 ss.

OCSE, *Lobbyists, government and public trust*, vol. 3, dic. 2014.

Osservatorio I Costi del Non Fare, *Le sfide dello sviluppo infrastrutturale: nuove priorità, innovazione tecnologica e opportunità internazionali,* 2014.

petrillo p.l., *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forumcostituzionale.it*, 10 luglio 2015.

Transparency International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, 2014.

1. \* Professore associato in Diritto amministrativo, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Audizione presso la Commissione lavori pubblici, comunicazioni del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame del ddl n. 1678/2014 (delega recepimento direttive appalti e concessioni), 20 gennaio 2015. [↑](#footnote-ref-2)
3. Si consideri che l’ordinamento UE riconosce da anni il ruolo e la funzione dei lobbisti accreditati – iscritti al *Registro europeo per la trasparenza* - e da molto tempo ha individuato criteri e modalità per selezionarne e determinarne il grado di rappresentatività (Karr, 2007). [↑](#footnote-ref-3)
4. Fino a oggi, in Italia sono stati presentati 58 disegni di legge, di cui uno a iniziativa governativa (2007, Governo Prodi su iniziativa del Ministro per l’attuazione del programma di governo). Presso la Commissione Affari costituzionali del Senato giacciono all’esame 9 ddl di iniziativa parlamentare finalizzati a garantire trasparenza e partecipazione nel processo decisionale, anche se è stato adottato l’A.S. 1522 quale testo base per il seguito dell’esame. Il ddl contiene: la previsione di un registro obbligatorio a cui i lobbisti devono iscriversi; un’ampia nozione di “decisore pubblico” (compresi gli uffici di diretta collaborazione dei decisori politici); la previsione di obblighi di trasparenza per i decisori politici; il coinvolgimento dei portatori di interessi nella fase di elaborazione della normativa; l’obbligo di tracciare lo scambio di informazioni tra decisori e lobbisti prevedendo una relazione periodica di questi ultimi, ovvero l’obbligo di riportare nei preamboli dei provvedimenti il contributo delle attività di *lobbying*. [↑](#footnote-ref-4)
5. Audizione del prof. Pier Luigi Petrillo alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sui disegni di legge in materia di *lobbying*, 12 febbraio 2015. Si veda anche Confindustria, Audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sui disegni di legge in materia di *lobbying*, 19 febbraio 2015. Tuttavia merita di essere ricordato il decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, 9 febbraio 2012, n. 2284, che ha istituito il Registro dei lobbisti. Inoltre, il Vice Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sen. Nencini, ha reso pubblico l’elenco degli incontri con i portatori di interessi, impegnandosi a pubblicare settimanalmente sul sito web del Ministero l’elenco dei lobbisti incontrati e le motivazioni di tali incontri. [↑](#footnote-ref-5)
6. Istituito con la *Loi Barnier* del 1995 (l. 95-101 del 2.2.1995, *relative ai renforcement de la protection de l’environnement*, poi modificata dalla l. 2002-276 del 27.2.2002, *relative à la démocratie de proximité* e dalle *lois Grenelle* 1 e 2 del 2010), il dibattito pubblico richiama alla necessità di partecipazione e di consultazione del pubblico e delle associazioni, *en amont* del processo decisionale relativo a progetti incidenti sul territorio. Si ricordi inoltre che la l. costituzionale 205-2005 del 1.3.2005 allega alla Costituzione la *Charte de l’environnement* del 2004 che, all’art. 7, prevede il diritto di ogni persona di partecipare alle decisioni pubbliche incidenti sull’ambiente sulla base della Convenzione di Aarhus del 1998. Il dibattito pubblico è organizzato e gestito dalla *Commission nationale du débat public-*CNDP che la l. 2002-276 riconosce quale autorità amministrativa indipendente. La CNDP ha anche il compito di vigilare sull’informazione e la partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti di realizzazione di infrastrutture d’interesse nazionale che “presentino implicazioni socio-economiche o abbiano impatti significativi sull’ambiente o sulla gestione del territorio” (*Code de l’Environnement*, art. [L. 121-1](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000022494192&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20120410&oldAction=rechCodeArticle)). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ddl S980, contenente “Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche”, presentato il 30.7.2013; ddl C2740 per l’”Istituzione di una procedura di dibattito pubblico per i progetti aventi rilevante impatto sull’ambiente e sul territorio”, presentato il 21.11.2014; ddl S1845, contenente “Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche”, presentato il 26.3.2015, in corso di esame all’8ª Commissione del Senato. [↑](#footnote-ref-7)