



U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 206*.

Il tema dell'opera, "la legislazione negoziata", oltre ad essere al centro di un esteso dibattito dottrinale sui processi decisionali e di governo contemporanei, consente una ricognizione su alcuni elementi di snodo della forma di governo italiana. Ronga osserva la materia da una prospettiva dichiarata nel sottotitolo dell'opera: "Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica". L'Autore, infatti, propone gli sviluppi della funzione nomopoietica delle istituzioni rappresentative nell'articolato sistema costituzionale dando conto di come la natura della funzione legislativa sia mutata negli ultimi decenni, da un modello statico-parlamentare verso una sempre maggiore sinergia del Parlamento e del Governo (*rectius*: degli organi parlamentari e governativi, più o meno formalizzati, coinvolti nell'*iter* decisionale) con altri soggetti istituzionali e non.

L'opera offre un'analisi critico-problematica sulle evoluzioni in corso nel circuito decisionale politico-rappresentativo, mettendo in luce il nesso tra la rappresentanza politica e quella degli interessi organizzati, illustrando da un punto di vista sia dogmatico sia analitico il loro modo di intrecciarsi ai fini della funzione legislativa. L'arco temporale esaminato varia a seconda dell'oggetto particolare della riflessione, abbracciando tutta la fase repubblicana, soffermandosi poi sulle proposte della XVII Legislatura nell'ultimo capitolo in tema di regolamentazione del *lobbying*. L'Autore sottolinea come la forma di governo parlamentare italiana abbia progressivamente spostato il proprio asse decisionale dalla sede parlamentare a quella governativa (e soprattutto endogovernativa): è a questo livello -sostiene Ronga- che la decisione prende forma in seguito all'istruzione, al coordinamento, alle trattative con i diversi soggetti interessati (o rappresentanti di interessi) per la definizione di un "modello negoziale o a vocazione negoziale".

Nel primo capitolo Ronga analizza l'approccio teorico al tema del *lobbying* e della sua influenza sul sistema decisionale in Italia. Dall'analisi emergono due posizioni prevalenti

* Contributo sottoposto a *peer review*.

della dottrina, due atteggiamenti di fondo nei confronti della decisione in sé. Una prima prospettiva (pp. 11-12 e ss.), che potremmo definire classica, ritiene il Legislatore capace autonomamente di interpretare l'interesse generale, e pertanto la sede della legislazione dovrebbe essere "liberata" dai rappresentanti di interessi particolari. Questa idea di fondo si trasforma in una sorta di "resistenza culturale, se non ideologica" tesa a "considerare ogni forma di contaminazione della sede decisionale a opera di interessi estranei al circuito rappresentativo come un fattore da neutralizzare, limitare e sanzionare, magari sorvolando su quanto, in realtà, nella sostanza del processo di decisione continuano a operare (pressoché indisturbatamente), quando, invece, come si dirà, in molti ordinamenti – a partire da quello sovranazionale – il fenomeno è riconosciuto e regolato. Resistenza che Ronga riconduce a cause diverse ma accomunate dal dato della "percezione fortemente negativa suscitata (in astratto) dal fenomeno negoziale e (in concreto) dalle pratiche ad esso connesse". La diffidenza ideologica passa anche per l'idea del "legislatore onnisciente", percepito come la manifestazione di un "discernimento pressoché autoreferenziale, da circoscrivere al perimetro dei palazzi della rappresentanza generale". La seconda prospettiva, più recente, che, come nota l'Autore, è il risultato della (positiva) contaminazione della scienza giuridica con prospettive comparatistiche ed amministrativistiche, consiste in un "approccio teso a cogliere la complessità del tema oltre il velo delle citate resistenze". Emerge così il "carattere aperto dei «centri decisionali e di influenza»" e il "grado di permeabilità delle sedi decisionali – parlamentare, governativa, burocratica, amministrativa – al condizionamento, all'influenza, alla persuasione, alla pressione del contesto ambientale, sociale, politico ed economico di riferimento. Ciò premesso, Ronga analizza la dottrina costituzionalistica sul tema, che più recentemente lo approccia accostando "modello negoziale e modello partecipativo". L'Autore indica come la Costituzione dedichi molto spazio alle formazioni sociali, alla partecipazione dei cittadini, ai partiti politici, ai sindacati, alle autonomie locali, alle comunità territoriali, all'esercizio di determinate funzioni pubbliche, al procedimento legislativo; una ricognizione che consente di "continuare a collocare, sempre più coerentemente, il tema della legislazione negoziata nell'alveo dei principi connotativi dell'impianto costituzionale italiano e delle prospettive, sociali e politico-istituzionali, che esso persegue". Da questa prospettiva, Ronga procede ad una sistematizzazione in tre fasi dell'andamento "strisciante" della legislazione negoziata in Italia, dando conto dell'epoca dell'influenza dei partiti politici "dentro e fuori le Camere parlamentari"; del tempo della destrutturazione di quell'impianto (dagli anni Novanta del secolo scorso), in cui la negoziazione si incanala per i processi di autonomia territoriale e l'attività di gruppi sociali e si intravede un impianto di legislazione non più unilaterale ma bilaterale e anche multilaterale, caratterizzato dal pluralismo sociale e dall'azione legislativa regionale; ed infine illustrando una terza fase caratterizzata dalla "azione svolta

dai gruppi di pressione non più o non soltanto nei confronti delle sedi parlamentari, ma indistintamente verso tutti i centri decisionali, a partire da quelli governativi” (p. 18). Ronga, nel corso dell’opera, sulla base dell’analisi del fenomeno in queste fasi, spiega come la rappresentazione di interessi sia un elemento intrinseco alle evoluzioni del pluralismo e degli elementi costitutivi della forma di governo parlamentare: “sia sul piano politico nazionale così come su quello regionale, il rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi non conosce soluzioni di continuità”. In questa prospettiva il “circuito” rappresentativo, o il “rapporto” della rappresentanza, mutando “le fasi, i centri, le sedi, i soggetti, le pratiche”, resta geneticamente “ancorato” alle istituzioni e agli interessi organizzati. Le forme della partecipazione al processo decisionale tengono conto delle trasformazioni degli assetti istituzionali, dimostrando di sapersi collocare nei rapporti tra gli organi costituzionali (e nelle forme più o meno formalizzate di decisione), diventando un elemento centrale per la declinazione di esigenze sempre più composite, in uno scenario istituzionale sempre in cerca di equilibri con il pluralismo contemporaneo.

Svolta questa ricognizione, il lavoro procede con una ricognizione puntuale dei nodi della negoziazione legislativa. Il pregio della prospettiva proposta da Ronga per questo esame risiede nella dovizia di documentazione e nell’analisi di quel processo di “interferenza” secondo la classica prospettiva, ovvero di “negoziazione” o “completamento” secondo la più recente, del processo decisionale, osservando da vicino entrambe le sedi decisionali del circuito politico-rappresentativo, Parlamento e Governo. In particolare la descrizione di alcuni passaggi informali endogovernativi, consente agli studiosi e agli studenti di dotarsi di nuovo materiale per i propri approfondimenti, difficilmente reperibile sul tema. A ciò si aggiunge una attenta ricostruzione delle dinamiche che in tali sedi/su tali soggetti insistono ai fini della negoziazione. Si spiega nel corso dell’opera come “il tentativo di influenzare la decisione politica sin dalla fase istruttoria ha condotto i gruppi di pressione a cercare il contatto con i Ministri, in particolare attraverso i rispettivi uffici di Gabinetto, i Sottosegretari e i dirigenti dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio” (18-19).

Al fine di cogliere appieno l’incidenza della negoziazione sul processo decisionale, Ronga espone quali siano i principali soggetti che determinano questa negoziazione individuando i cittadini, i cittadini organizzati e gruppi, e tra essi le *lobby*, per procedere ad una rigorosa analisi di come questi soggetti possono insistere sui due diversi procedimenti decisionali (parlamentare e governativo). Concentrandosi sulle *lobby*, spiega i principali piani su cui agiscono, procedendo così ad un’utile sistematizzazione all’interno del più generale tema della negoziazione. Specifica gli aspetti del *lobbying* (parlamentare e governativo, spiegando quale sia l’oggetto del loro interesse nelle diverse

fasi degli *iter*) e anche come la dinamica del lobbismo “parlamentare” sia per la gran parte finalizzata “al perseguimento di politiche economiche” (p. 91).

La tesi di fondo che emerge nei due capitoli successivi e si corrobora nel quarto, è che la partecipazione dei vari soggetti è congiunta e congeniale alla funzione legislativa e lo si evince dalla progressione di eventi che portano dalla resistenza culturale ai tentativi regionali di regolamentazione o implementazione della negoziazione (Ronga cita alcuni casi, anche attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, considerando interventi legislativi compiuti a livello regionale, nonché tentativi di regolazione adottati a livello ministeriale e di autorità indipendenti), fino a tentativi di regolamentazione a livello nazionale-parlamentare. Proprio su quest’ultimo elemento si sviluppa la tesi dell’Autore, il quale sostiene la necessità di una regolamentazione. Un intervento normativo consentirebbe uno sviluppo della ricerca di limiti alla discrezionalità del processo di negoziazione, che, nel silenzio del “decisore”, aiuterebbe a contenere ed incanalare nell’ambito del modello costituzionale “ordinario” di decisione, le spinte autonome del modello di negoziazione italiano, così come avviene in altri ordinamenti esaminati da Ronga in cui, tuttavia, il modello negoziale è specificamente regolato.

L’Autore, inoltre, supporta questa tesi argomentando i diversi problemi dell’assenza di una regolamentazione, tra cui: l’accesso delle *lobby* al processo decisionale, la gestione delle influenze illecite che non emergono in quanto è difficile separarle da quelle lecite, la carenza del controllo da parte dei cittadini. Il legislatore è tuttavia intervenuto sul processo decisionale, ma sul piano della c.d. *better regulation*, congegnando strumenti per aumentare la qualità della legislazione, del *drafting* legislativo. Secondo l’Autore l’intervento su questo livello, ancorché pregevole perché incentiva l’apertura del processo decisionale, a partire dalla consultazione di *stakeholders* e destinatari della legislazione e caratterizzante una fase importante dello sviluppo dei processi decisionali, è da solo insufficiente ai fini della implementazione di una disciplina della negoziazione. A tal fine sarebbe invece auspicabile una legge per la regolamentazione delle lobby anche per rispondere a due grandi domande a cui l’opera prova, tra le righe, a suggerire una risposta: chi è il lobbista, ma soprattutto, chi è il decisore.

La seconda domanda è quella che sembra di fatto più pressante per la definizione del contemporaneo modello decisionale italiano. Forse anche per questo, sembra utile indicare i pregi dell’analisi condotta da Ronga nel terzo capitolo, che indaga tra il fatto e il diritto l’articolato procedimento decisionale governativo (dando così conto di una ricerca svolta per lungo tempo sul campo). L’analisi dei soggetti, della procedura (che passa per la presentazione, l’istruttoria tecnica e la diramazione dei provvedimenti governativi) e delle fasi anche informali (si dà conto dell’importanza e del meccanismo del c.d. “Preconsiglio” dei Ministri) prodromiche al Consiglio dei Ministri e alla composizione dell’ordine del giorno, consente all’Autore di mettere in luce l’opacità del

processo decisionale e di indirizzo politico, cuore, almeno nell'ultimo trentennio di storia repubblicana, delle decisioni dello Stato. Questo approccio e l'analisi di situazioni o istituzioni non sempre immediatamente percepibili a chi non ha avuto l'occasione di osservare dall'interno, nelle sedi in cui si produce la decisione, i processi di produzione normativa con i soggetti istituzionali, può essere particolarmente utile per mettere a fuoco caratteristiche altrimenti poco conoscibili delle istituzioni e del processo di formazione del diritto e delle politiche pubbliche in Italia.

Ronga analizza anche gli altri tentativi di regolamentazione della negoziazione, esperiti nel corso della Legislatura XVII, con atti non legislativi. Tanto il "Codice di condotta dei deputati", quanto, soprattutto un provvedimento recante la Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi" sono analizzati e considerati interventi significativi, in particolare il secondo, "almeno sul piano simbolico e culturale, che, pur nei limiti dello stesso, si muove nella direzione auspicata: la disciplina della negoziazione" (p. 151).

Per quanto anche questi strumenti sono giudicati positivamente dall'Autore, Ronga sostiene la necessità di una legge 'generale' sulla negoziazione, per risolvere i nodi che la situazione attuale pone rispetto alla partecipazione, alla trasparenza, consentendo così l'emersione della negoziazione che esiste ma resta nelle pieghe dei processi decisionali osservati nell'analisi; in tal senso, considerando la disciplina sulle lobby come uno strumento utile anche in chiave di prevenzione della corruzione. Nella prospettiva dell'Autore, inoltre, l'assenza di disciplina si ripercuote sugli strumenti di partecipazione costituzionalmente disciplinati, utilizzati (e forse anche abusati a parere di chi scrive) come canali di composizione di interessi che il procedimento di decisione non può fisiologicamente comporre al suo interno.

In ultima analisi si può affermare che l'opera di Ronga sia una delle poche ad indagare il tema del *lobbying* da una prospettiva schiettamente giuridico-costituzionalistica, laddove infatti il tema è spesso affrontato non compiutamente in questo settore, essendo invece più esplorato da prospettive politologiche. Il volume è uno strumento aggiornato che consente di rilevare in modo sistematico le principali prospettive dottrinali sul tema, i risvolti che questa materia determina sull'impianto costituzionale di produzione del diritto, di decisione pubblica e degli strumenti di partecipazione con cui il sistema della democrazia rappresentativa è completato. L'opera consente di mettere a fuoco anche gli effetti che una disciplina o mancata disciplina della materia possono avere in ordine al principio di trasparenza come declinato nella più recente legislazione statale. L'analisi, inoltre, meritoriamente contribuisce a sottrarre l'intera materia del *lobbying* e della rappresentazione di interessi dal cono d'ombra in cui storicamente è posta in Italia e consente di approcciarvi all'insegna della categoria della "negoziazione", in questo modo lasciando emergere la realtà delle fattispecie decisionali.

Dal complesso dei punti analizzati e dai piani su cui si dipana il ragionamento, l'opera è uno strumento utile per completare in una prospettiva teorica ed empirica i ragionamenti sul procedimento legislativo, sugli elementi costitutivi delle istituzioni governative e parlamentari (il sistema dei partiti, la dinamica della rappresentanza, la sede governativa come sintesi di un indirizzo politico, gli organi deputati a tale sintesi) e sulla forma di governo italiana (in particolare rispetto all'emergere del "governo come *dominus* della legislazione nella forma di governo parlamentare italiana" – p. 104 e ss.), rappresentando uno strumento utile per cogliere come si sia affermato un canale di rappresentazione di interessi alternativo a quello tradizionale dei partiti, pienamente capace di inserirsi nei processi decisionali più o meno formalizzati delle istituzioni coinvolte.

In altri termini, secondo Ronga, le dinamiche del sistema partitico, "segnato da disarticolazioni strutturali, disomogeneità programmatiche e forme di concentrazione, unidimensionalità del potere", incidono "fortemente nel circuito rappresentativo e nel processo di governo" e spingono, insieme ai mutamenti delle forme di governo, quali soprattutto "lo spostamento della decisione politica sull'asse dell'Esecutivo", a "connotare il processo di decisione dei tratti del modello negoziale o a vocazione negoziale". Questo slittamento di fatto, mostra l'apertura del processo decisionale alla partecipazione dei cittadini e segna un ulteriore elemento di riflessione per la comprensione delle dinamiche costituzionali in atto in questa fase dell'esperienza costituzionale italiana.

Paolo Bonini