

La regolazione regionale del *lobbying* attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

Daniele David

L'articolo analizza l'evoluzione di alcuni esempi di normativa regionale in materia di regolazione della rappresentanza di interessi, sia di quelle approvate e implementate recentemente (Regione Lombardia, Regione Calabria e Regione Puglia) sia di quelle già affermatesi da tempo (Regione Toscana, Regione Abruzzo e Regione Molise). Come vedremo, infatti, le varie esperienze regionali sono un banco di prova per comprendere quel processo di "amministrativizzazione" della regolazione del lobbying in cui tendono a saldarsi meccanismi tradizionali di regolazione della rappresentanza di interessi con gli sviluppi recenti della normativa sulla prevenzione della corruzione e trasparenza. Tuttavia, malgrado i vari tentativi dei legislatori regionali e la qualità crescente di tali impianti normativi, permangono degli importanti limiti in termini attuativi e implementativi.

1. Premessa

Appare oggi quasi ovvio dire che l'attività di *lobbying* sia ormai una delle tipiche forme attraverso le quali i portatori d'interessi – e in particolare di quelli di natura economica e sociale – si rapportano con i decisori pubblici in modo da arricchirne il processo istruttorio della decisione pubblica, in un continuo gioco di equilibri fondamentale per il buon funzionamento delle democrazie moderne¹. Ciò significa che la partecipazione svolge, ad un tempo e con minore o maggiore pregnanza nei

(1) Per comprendere "empiricamente" il ruolo del lobbista oggi, si legga A. CATIANEO, *Il mestiere del potere. Dal taccuino di un lobbista*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

diversi casi, una funzione di garanzia, di conoscenza e di legittimazione², a prescindere dal contributo effettivo degli interessati.

Si tratta, quindi, da una parte non di escludere la pressione degli interessi, ma di regolarla ed inquadrarla in un determinato sistema politico-sociale quale «arte della persuasione politica»³ consistente «nell'insieme delle tecniche od attività che consente la rappresentanza politica degli interessi»⁴, per portare all'attenzione dei decisori «i desideri» di un gruppo⁵, mediando tra mondi che tendenzialmente utilizzano linguaggi e tempi diversi⁶.

Dall'altra parte, però, il tema del difficile bilanciamento tra la regolazione di tali relazioni, della parità di accesso alle procedure decisionali e dei meccanismi volti ad evitare e/o prevenire indebite ed illegittime pressioni, tanto nella dimensione di indirizzo politico quanto in quella di gestione amministrativa, si prospetta particolarmente stimolante per il giurista, ben consapevole di muoversi in questo contesto come il clas-

(2) Per motivi diversi, «il primo è quello di consentire all'amministrazione una migliore conoscenza dei fatti e degli interessi sui quali essa deve basare le sue scelte. Il secondo è quello di permettere al privato di far valere i suoi diritti fin dalla fase preparatoria della decisione, oltre che nell'eventuale giudizio che sorga a seguito di un ricorso successivo. Il terzo è quello di assicurare il coinvolgimento dei privati interessati nel processo decisionale»: S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13. Cfr. A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale*, in *Pol. dir.*, 2003, pp. 129-137.

(3) In tal senso, si veda L. ZETTER, *Lobbying. The art of political persuasion*, Petersfield, Harri-man House, 2008.

(4) Cfr. L. GRAZIANO, *Le Lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002, spec. p. 22 ss.

(5) G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, Utet, 2004, pp. 468-69: qui si intende per *lobbying* un «processo per mezzo del quale i rappresentanti di gruppi d'interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision makers*, i desideri dei loro gruppi». Il gruppo di pressione indica «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 di beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri gruppi o del potere politico stesso». Per un primo inquadramento del fenomeno in termini giuridici, cfr. T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione* (voce), in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. ANIS, Roma-Bari, Laterza, 2000; G. MACRÌ, *Lobbies* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 2012.

(6) Il lobbista è «un soggetto pluriprospettivo, che contiene mondi – quello della politica e quello variegato degli interessi specifici – una qualità che lo ha reso capace di tradurre tra i mondi e tra i loro linguaggi», così A. CATTANEO, *Il mestiere del potere*, cit., p. 158 ss.

sico elefante in un negozio di cristalli pregiati. Questo perché, per lungo tempo, in Italia è apparsa quasi «impossibile»⁷ la diretta regolazione del fenomeno, con la conseguenza diretta che le attività di *lobbying* fossero considerate (e per molti versi lo sono ancora) in modo del tutto superficiale, all'interno di una dimensione patologica, e questo anzitutto a livello di opinione pubblica e nello stesso uso che del termine è stato fatto dai media⁸: esso ha finito per coincidere principalmente (e superficialmente) con lo sviamento del potere rispetto alle finalità di cura dell'interesse generale, esemplificato dalla cattura dei decisori pubblici da parte di interessi parziali organizzati, finendo per rientrare nell'accezione larga di corruzione ricorrente nelle scienze sociali, dove l'agente pubblico, prestandosi alla «pressione» dei portatori di interessi privati, tende a tradire il proprio principale – i cittadini che lo hanno eletto – o finendo per porsi al servizio di due padroni, uno manifesto ed uno occulto⁹.

In realtà è evidente che, quando parliamo del *lobbying* e della rappresentanza di interessi, ci troviamo di fronte a fenomeni difficilmente inquadrabili e leggibili in modo semplicistico, dal momento che il confine tra la legittima partecipazione e l'asservimento a volontà parziali è, in concreto, di non sempre agevole riconoscimento e delimitazione: muovendosi tra una dimensione ineliminabile e fisiologica¹⁰ dei processi decisionali ed una patologica, sul fenomeno si scaricano bene le tensioni

(7) Cfr. P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle «lobbies» in Italia*, in *Analisi giuridica econ.*, 2013, p. 465 ss.

(8) M. MAZZONI, A. STANZIANO, L. RECCHI, *Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in *Comunicazione politica*, 1, 2017, pp. 99-118.

(9) Sulle dinamiche di «tradimento» dell'interesse pubblico, da un'angolazione diversa, A. CLAISSE, *Conflitto di interessi e funzioni governative: analisi comparata*, in S. CASSESE, B. G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 13 ss. Proprio contro tali dinamiche, soprattutto nell'ultimo periodo, anche tenendo in considerazione le pressioni provenienti dal mondo politico, la dottrina è tornata sul tema del vincolo di mandato. Su tutti, si veda recentemente, C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *federalismi.it*, 13, 2018.

(10) Graziano, in particolare, sottolinea l'esigenza di mostrare non soltanto le problematicità del fenomeno, ma anche gli aspetti (positivi) spesso sottaciuti, quali «il rapporto *lobbies*-società civile; l'apporto che le *lobbies* interessatamente recano al processo decisionale pubblico; la ridefinizione a cui inducono dell'idea di interesse generale» (così G. GRAZIANO, *Le lobbies*, cit.; in materia cfr. ID., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, Carocci, 1995).

che portano, nella stagione più recente, a prevedere nuove regole volte a rafforzare l'imparzialità nella cura dell'interesse pubblico: non è un caso, quindi, che da un lato, il *lobbying* finisca ad essere sempre più indirettamente considerato nell'ambito dei più recenti interventi in materia di politiche di prevenzione della corruzione¹¹, dall'altro diventa oggetto di tentativi di regolazione normativa diretta.

2. Definire i tratti fondamentali di un modello di regolazione italiana del *lobbying*

Se il *lobbying* è un effetto collaterale e persistente, inevitabile ed ineludibile, della stessa democrazia pluralistica¹², è chiaro che è impossibile, e soprattutto dannoso, escluderne *tout court* le dinamiche. Piuttosto, il problema diventa quello di definire le regole attraverso le quali incanalare tale effetto e assicurare una partecipazione non solo efficace, ma trasparente ed uguale, all'interno dei processi decisionali. Questo sia a livello di procedimenti legislativi e normativi, che di scelte più propriamente amministrative e gestionali, ovvero in momenti diversi in cui va ad esplicarsi l'esercizio del potere pubblico: per quanto, ad esempio, nelle riflessioni sul fondamento costituzionale del fenomeno si tenda a fare anzitutto riferimento a principi che rimandano ad un'attività di *lobbying* politico-legislativa, non mancano anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale rimandi a principi che si rivolgono in modo omnicomprensivo alla complessiva azione pubblica ed amministrativa (e, in particolare, che emergono dal combinato degli artt. 2, 3, 18 della Costituzione¹³), ferma peraltro l'esigenza di una corretta combinazione

(11) Per una analisi complessiva di questa recente evoluzione si veda E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 2017, p. 371 ss. Per una prospettiva comparata, si veda anche G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 2014, p. 477 ss.

(12) Le dinamiche della «rivincita degli interessi» (particolari) sulla teorica della democrazia come cura dell'interesse generale, come ben rimarca N. BOBBIO (*Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991, pp. 11-13), è evidente e ha portato a categorie interpretative della realtà contemporanea come società neocorporativa (e in questo senso, cfr. M. MARAFFI (a cura di), *La società neocorporativa*, Bologna, Il Mulino, p. 1981; A. Di GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, Franco Angeli, 2015).

(13) Un «fenomeno intimamente connesso allo sviluppo delle democrazie», per P.L. PETRILLO, *Le lobbies nella democrazia e la democrazia delle lobbies*, cit., p. 24; come confermato dalla

di queste dinamiche con il principio di imparzialità e buon andamento. La conseguenza diretta di tale ragionamento è che oggi appare del tutto parziale ragionare sul tema riferendosi soltanto alla dimensione più strettamente politica.

Sulla base di queste premesse, necessarie per contestualizzare il fenomeno lobbistico in Italia e nel definirne i tratti fondamentali all'interno di una possibile modellistica, tre sono state le principali innovazioni nell'ultimo decennio in tema di regolazione dell'attività di *lobbying*: a) l'approvazione di modifiche al regolamento della Camera dei deputati¹⁴; b) l'applicazione di "Registri per la trasparenza" da parte di singoli Ministeri o Autorità¹⁵; c) l'incremento del numero di casi di regolazione legislativa a livello regionale¹⁶.

La nostra riflessione si concentrerà esclusivamente sull'ultimo profilo, partendo dalla constatazione che a livello regionale, più di quanto accaduto sinora nella dimensione politico-amministrativa nazionale, emergono e si sviluppano progressivi fenomeni di interlocuzione tra apparati pubblici e rappresentanti di interessi, sia sotto il profilo fisiologico che patologico. Occorre, dunque, analizzare a partire da quando, e in base a quali modalità, si è venuto strutturando e sviluppando questo

Corte costituzionale, che in diverse sentenze, dal 1974 ad oggi, ha riconosciuta come legittima l'attività di influenza del decisore pubblico da parte di interessi organizzati, nelle sentenze nn. 290/74 e 379/04. Per la Corte, l'attività rivolta ad influenzare il decisore pubblico è, se esercitata con mezzi leciti, espressione di un diritto costituzionale: come tale legittimo, ma spetta alla legge assicurare che tale diritto sia esercitato correttamente e nel rispetto degli altri principi costituzionali.

(14) Camera dei deputati, *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle sedi della Camera dei deputati*, approvata nella seduta della Giunta per il Regolamento del 26 aprile 2016 <http://www.camera.it/leg18/1306>. Per una ricostruzione, si veda P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici: la Camera dei deputati approva prime norme sulle lobby*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2, 2017, pp. 394-396.

(15) Diverse sono le esperienze in tal senso, di cui l'ultima, in ordine temporale ma anche per le interessanti caratteristiche, è l'adozione lo scorso 6 marzo 2019 da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del *Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri*.

(16) Per una ricostruzione sistematica degli interventi regionali in questa materia fino al 2015 si veda R. FICHERA, S. PRIMAVERA, *Le Regioni italiane alla prova del lobbying: convergenze, divergenze, incongruenze*, XXIX Convegno SISP, Università della Calabria, 10-12 settembre 2015, paper n. 19.

rapporto di interazione tra *lobbies* e politica per coglierne i frutti e valutare le eventuali ricadute *in melius* rispetto ad una possibile proposta di regolazione a livello nazionale. Si tratta, quindi, di evidenziare alcuni tratti fondamentali che potrebbero finanche agevolare la scrittura di una disciplina generale, facilitando la celerità e l'efficacia del risultato.

3. *Tentativi regionali di regolazione del lobbying e limiti attuativi*

Prima di passare a verificare gli strumenti normativi sviluppati da alcune Regioni italiane negli ultimi anni, è necessario considerare i motivi che hanno spinto alcune di queste a dotarsi di normative in materia di *lobbying*. Per far questo bisogna considerare alcuni fattori ormai "classici" intorno alla riflessione in materia: primariamente il depotenziamento delle funzioni operative classiche dei partiti – fra le quali quella della rappresentanza delle istanze dei cittadini e delle varie componenti sociali – 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 cittadini; secondariamente la mancanza di una legge a livello nazionale, malgrado i numerosi tentativi proposti. Accanto a queste dinamiche, se ne innescano altre, più specifiche: la presenza di culture politiche regionali connotate da un ruolo significativo della società civile e della partecipazione e l'emergere di peculiari e specifiche situazioni, tra cui la volontà di riscattarsi da patologiche e scandalose condizioni di corruzione, che hanno interessato la gestione politica o amministrativa di alcune realtà regionali¹⁷.

Le Regioni, dunque, offrono un importante banco di prova¹⁸ per verificare l'efficacia dell'inquadramento normativo di una materia così controversa e per la quale il legislatore nazionale ha mostrato chiari segni di difficoltà. Ed è per tale ragione che si cercherà di fornire un'analisi di alcune significative esperienze regionali di regolamentazione del *lobbying*, al fine di verificare i punti di contatto e quelli di differenza,

(17) M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2012, in particolare si veda pp. 140-142.

(18) R. FICHERA, S. PRIMAVERA, *Le Regioni italiane alla prova del lobbying*, cit.

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 amministrazioni regionali; cercare di capire se, dopo la sua formalizzazione a livello regionale, la rappresentanza di interessi abbia davvero ottenuto legittimazione come forma democratica di partecipazione ai processi decisionali pubblici o continua ad essere percepita come una attività mal vista o addirittura illecita; infine comprendere come tale attività regolatoria sia entrata in rapporto con la normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza¹⁹, e verificarne la portata attuativa.

3.1. *Il caso della Regione Toscana*

La prima regione che si è posta quale pioniera in materia di regolamentazione del *lobbying* è stata la Regione Toscana, con un'iniziativa legislativa che risale al 2002, ovvero la legge regionale n. 5/2002, avente ad oggetto «Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana».

La prima cosa che si rileva già all'art. 1 è il chiaro collegamento tra la necessità di regolazione della rappresentanza di interessi e la trasparenza dei processi decisionali: «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 funzione dei principi sopradetti, oltre che del pluralismo economico, sociale e culturale»²⁰. Dalla lettura di questa norma emerge subito la necessità e l'importanza dei rappresentanti di interessi, nella propria dimensione fi-

(19) Sul rapporto tra la normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione e tentativi di regolazione del *lobbying* si veda, su tutti, E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit.

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

siologica che porta il legislatore regionale a riconoscergli un'alta valenza sociale, economica ed istituzionale all'interno del processo politico-democratico e evidenziando come la trasparenza sia il mezzo attraverso il quale valorizzare tale dimensione.

Nell'art. 2, invece, la legge toscana, pur non fornendo una definizione del concetto di gruppi di pressione, prevede l'iscrizione ad un registro pubblico volontario, istituito *ad hoc* dalla Regione stessa²¹, e che risulta essere diviso per materie di competenza, gestite dalle singole commissioni regionali. Sempre l'art. 2, comma 5, 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», fornendo adeguata documentazione (come lo statuto ecc.) e specificando quale sia il proprio settore economico o sociale di interesse.

L'iscrizione al registro determina, quindi, il riconoscimento di importanti diritti a favore dei portatori di interesse, che sono elencati all'art. 3 comma 1: «[i] gruppi iscritti nel registro di cui all'articolo 2 possono rappresentare e perseguire presso il Consiglio regionale interessi pertinenti alle loro finalità»; il 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 «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 audizioni presso le commissioni competenti. A norma dell'articolo 4, infine, si stabilisce che «[g]li 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

(21) <http://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=GRUPPIINTERESSE>.

suoi membri». Tale articolato quadro di poteri è sottoposto al controllo dell'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 sono previste delle specifiche sanzioni. Nello stesso articolo, poi, viene stabilito che «è fatto divieto [...] 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 volta ad evitare possibili derive patologiche dell'attività di pressione.

La legge regionale toscana, però, se da una parte presenta indubbiamente delle buone intuizioni, seguita a breve distanza da normative simili come quella della Regione Molise (legge regionale n. 24/2004) e poi quella della Regione Abruzzo (legge regionale n. 61/2010), dall'altra presenta anche importanti limiti: innanzitutto essa non dà una definizione specifica dell'attività del lobbista; inoltre il registro, ad iscrizione volontaria, è previsto solo relativamente alle attività del Consiglio regionale, e non anche per individuare i portatori di interesse che vogliono interfacciarsi con la Giunta regionale. Ed è proprio quest'ultima lacuna, quella cioè di aver disciplinato il fenomeno della rappresentanza di interessi solo per i membri del Consiglio regionale, ad essere annoverata fra una delle principali ragioni che hanno portato a considerare "fallimentare" tale disciplina.

Fallimento che appare ancor più acuito se si considerano i dati ed i numeri relativi all'implementazione di tali impianti normativi. Infatti, la norma regionale toscana, così come quella molisana e abruzzese le quali condividono i limiti legislativi appena richiamati aggravati tuttavia da un tessuto sociale ed economico più debole rispetto al caso toscano²², sono caratterizzati da una attuazione piuttosto debole: ad oggi, il Registro della Regione Toscana riporta solo 136 iscritti, di cui solo 7 nel 2017 e 2 nel 2018; il registro della Regione Abruzzo riporta solo 27 iscritti; mentre la Regione Molise ha la propria legge ma non ha un vero e proprio registro *online*.

(22) M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., 152.

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 nazionale.

3.2. *Il caso della Regione Lombardia*

Nel luglio 2016 anche la Regione Lombardia si è dotata di una legge per la regolamentazione dei rapporti fra decisore pubblico e portatori di interessi: la legge regionale n. 17/2016, avente ad oggetto «Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale».

La legge regionale in materia stabilisce, al primo articolo, le finalità e l'oggetto della stessa, definendo l'attività di rappresentanza degli interessi quale «attività concorrente alla formazione dei processi decisionali pubblici»; l'art. 2 riporta le definizioni di tutti quei concetti fondamentali ad una migliore comprensione del fenomeno del *lobbying*; l'art. 3, invece, istituisce un *Elenco dei rappresentanti di interessi*²³, che è di natura, anche in questo caso, volontaria, non prevedendo alcun obbligo di iscrizione per chi voglia rappresentare interessi, né meccanismi incentivanti in tal senso, a cui sono collegati anche obblighi di dichiarazione annuali relativi all'attività svolta e ai contatti lobbistici intercorsi. Elemento innovativo della legge lombarda rispetto alle precedenti leggi, è che le disposizioni della stessa non si applicano automaticamente ai membri della Giunta regionale, ma solo al Consiglio. 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 [...]». La Giunta regionale ha adottato il proprio elenco con il regolamento regionale 6 del 13 ottobre 2017.

Altro aspetto importante della legge lombarda è che sé 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 incon-

(23) <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/per-il-cittadino/elenco-dei-rappresentanti-di-interessi>.

trare nel precedente toscano, ve ne sono alcuni del tutto nuovi, elencati all'art. 7 comma 1: «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».

Inoltre, la legge lombarda non prevede nulla 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 evitare meccanismi di *revolving-doors*: ciò significa che, nel caso in cui un assessore dovesse dimettersi a metà consiliatura, egli potrebbe svolgere, legittimamente, attività di *lobbying* tra i membri della Giunta senza alcun obbligo ulteriore di trasparenza.

Malgrado l'adozione del doppio registro della Regione Lombardia sia piuttosto recente, anche in questo caso si ripropongono i medesimi limiti già visti per il caso della legge regionale toscana, in termini di implementazione: ad oggi, il registro istituito presso la Giunta regionale presenta solo 11 iscritti, mentre il registro istituito presso il Consiglio regionale presenta circa 30 portatori di interessi iscritti.

3.3. Il caso della Regione Calabria

Fra le Regioni che si sono dotate di una regolamentazione *ad hoc* per l'attività di *lobbying* e di rappresentanza di interessi, vi è anche la Regione Calabria: parliamo della legge regionale n. 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».

Numerosi sono i fattori innovativi presenti nella legge, rispetto alle leggi regionali già considerate, caratterizzandosi per una visione nuova e particolarmente ampia, ancorata al sistema politico-amministrativo che permea gli organi istituzionali della Regione.

Per prima cosa, la legge regionale calabrese, oltre a voler riconoscere il fenomeno e garantirne la trasparenza facendone emergere la dimensio-

ne fisiologica – obiettivi comuni a tutte le normative analizzate sino ad ora – dà una migliore definizione del fenomeno lobbistico, ovvero lo definisce quale metodo di gestione delle relazioni tra soggetti.

L'impianto normativo appare essere simile rispetto l'impostazione generale seguita anche dalle leggi precedentemente analizzate, a partire dall'art. 1 in cui vengono declinate le finalità della legge: «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». L'art. 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, definisce quali sono i 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». Attraverso questa disposizione, viene ampliato notevolmente il novero dei decisori pubblici, includendo fra essi, oltre i membri del Consiglio regionale e la Giunta regionale, tutti gli organi amministrativi dell'ente regionale, tanto di indirizzo politico che di alta amministrazione. In tal senso, 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 gli organi esecutivi. Secondariamente, un ulteriore elemento di rilevanza della normativa calabrese, è che essa 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 all'elaborazione degli indirizzi e alla trasmissione di questi agli organi di gestione: l'obiettivo appare chiaro, ovvero

quello di riconoscere la dimensione amministrativa come uno dei luoghi in cui definitivamente viene ad esplicarsi la rappresentanza di interessi, non lasciandola nell'ombra (si pensi proprio ad esempio all'ambito sanitario).

Passando ora all'analisi dell'art. 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, ad iscrizione volontaria, è costituito da due sezioni, gestite rispettivamente dalla Presidenza della Giunta regionale e dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. La sezione di pertinenza della Giunta regionale comprende anche i gruppi di interesse degli enti strumentali della Regione, rientranti nell'ambito dei decisori pubblici.

Nell'art. 4, comma 4, invece, sono contenuti tutti i requisiti necessari al fine dell'accreditamento e della iscrizione al registro dei rappresentanti. In particolare, il rappresentante di interesse che intenda accreditarsi deve rispettare i seguenti parametri: a) deve avere compiuto il diciottesimo anno di età; b) non deve avere riportato condanne passate in giudizio 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, lett. 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 di un elenco puntuale che tende ad indentificare meccanismi volti a garantire l'imparzialità soggettiva del rappresentante di interessi rispetto agli organi regionali, con l'obiettivo di prevenire sia il fenome-

no del *revolving doors*, che qualsiasi altro tentativo indebito di far valere pregresse relazioni istituzionali.

La legge calabrese, poi, da una parte elenca i diritti, gli obblighi e le sanzioni dei rappresentanti dei gruppi di interessi – rispettivamente agli artt. 5, 6²⁴ e 7 – dall'altra stabilisce, all'art. 8, quali siano gli obblighi posti in capo ai decisori pubblici ed in particolare: «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 elemento innovativo introdotto dalla legge calabrese, rispetto agli altri esempi già considerati, 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.

Ancora, l'art. 5, contiene l'affermazione per cui «[l]l'attività dei rappresentanti di interessi particolari costituisce positivo strumento di partecipazione ed arricchimento del processo democratico ove svolta secondo i principi di legalità, trasparenza, correttezza istituzionale e nel rispetto della natura pubblica dei provvedimenti oggetto di intervento, osservando i vincoli previsti dalle leggi in materia e la disciplina del procedimento amministrativo». L'iscrizione, sempre ai sensi dell'art. 5, dà titolo per chiedere di essere ascoltati dai funzionari pubblici interessati, presentare «proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione», accedere alle sedi del consiglio regionale e della giunta, seguire le riunioni del Consiglio e delle commissioni consiliari, anche se non si prevede espressamente l'esclusività di tali prerogative in capo agli iscritti. Inoltre, i successivi artt. 6 e 7 prevedono specifici obblighi di condotta per i lobbisti e le sanzioni in caso di violazione.

(24) Che fra gli altri prevede l'obbligo di comunicare le offerte in denaro che superino i 150 euro.

Infine l'art. 10 prevede l'istituzione di un codice etico, mentre il successivo art. 11 prevede che il monitoraggio dell'attuazione della legge, dovrà compiersi decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, ad opera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio e la Presidenza della Giunta regionale, per quanto di rispettiva competenza, verificando lo stato di attuazione ed individuando i punti di forza e le criticità, e proponendo al Consiglio regionale eventuali interventi correttivi o migliorativi.

Ciò che scaturisce da questa analisi è, dunque, che il legislatore calabrese, rispetto a quelli delle altre Regioni fin qui considerate, sia stato attento a tutte quelle sfumature e criticità che hanno da sempre riguardato il fenomeno del *lobbying*; si tratta, perciò, di una legge che si presenta evoluta ed innovativa.

Tuttavia alle importanti novità registrate nella legge regionale calabrese non corrisponde una effettiva implementazione: ad oggi il registro non è ancora stato pubblicato sul portale *web* della Regione Calabria e pertanto tale importante impianto normativo, a quasi due anni dalla sua approvazione, rimane ancora sulla carta.

3.4. *Il caso della Regione Puglia*

Uno degli ultimi casi, in termini cronologici, di regolazione regionale della rappresentanza di interessi è il caso della Regione Puglia, la quale con la legge regionale 24 luglio 2017, n. 30 avente ad oggetto la «Disciplina dell'attività di *lobbying* presso i decisori pubblici» e con le successive linee guida approvate dalla Giunta regionale con delibera 24 aprile 2018, n. 641, ha tentato di sviluppare un impianto normativo in grado di cogliere il fenomeno lobbistico regionale.

L'impostazione generale è quella di favore per la pratica del *lobbying*, definita come quella attività «diretta a incidere in maniera lecita su processi decisionali pubblici, svolta attraverso la presentazione per iscritto di proposte, documenti, osservazioni, studi, ricerche, che riportino anche in maniera meramente ricognitiva la posizione del gruppo» (art. 3). Per quanto riguarda i destinatari delle pressioni lecite, la legge regionale si premura di definire il «decisore pubblico» comprendendovi il Presidente del Consiglio regionale, i consiglieri regionali, il Presidente della Giunta, gli assessori e i direttori dei dipartimenti, i vertici delle agenzie

regionali strategiche e delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale: come nel caso del precedente calabrese, anche la legge pugliese va a ricomprendere non solo tutti i decisori politici ma anche i membri dell'esecutivo regionale e i vertici dell'amministrazione.

Dopo aver definito l'oggetto della regolazione e l'ambito soggettivo di applicazione, la legge regionale pugliese, con l'art. 4, istituisce il "Registro pubblico dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare" presso la Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, con il coordinamento del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione. È interessante notare come, a norma del comma 2 dell'art. 4 sia compito del Responsabile regionale della trasparenza e della prevenzione della corruzione coordinare l'istruttoria delle richieste di accreditamento al registro e garantire il suo aggiornamento periodico e la pubblicità dei contenuti. Inoltre, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza sono assegnati anche importanti poteri propositivi e soprattutto sanzionatori, nel caso in cui siano attestate delle violazioni della normativa regionale da parte dei rappresentanti iscritti.

Inoltre, l'incrocio tra la normativa anticorruzione e la legislazione in materia di *lobbying* viene reso evidente dalle successive linee guida del 24 aprile 2018, ai sensi delle quali, la disciplina regionale pugliese deve essere «pienamente funzionale ad attuare altresì i principi in materia di anticorruzione, in quanto indispensabile per prevenire comportamenti corruttivi che riguardano la pubblica amministrazione e prima ancora le scelte dei decisori pubblici e si iscrive tra le "misure generali" di prevenzione della corruzione di cui al PTPC 2017-2019, mirando a rendere maggiormente trasparente e tracciabile per il cittadino il percorso di formazione legislativa e più in generale degli atti politici e di quelli di programmazione della Regione Puglia e palestando l'attività di rappresentanza degli interessi privati all'interno della Regione».²⁵

(25) Regione Puglia, Delibera di Giunta Regionale del 24 aprile 2018, n. 641, avente ad Istituzione dell'Agenda pubblica e approvazione delle Linee guida per lo svolgimento dell'attività di *lobbying* presso i decisori pubblici ai sensi dell'art. 6 co. 1 della Legge regionale 24 luglio 2017, n.30 e del Codice di condotta dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare.

Un ulteriore aspetto di interesse è sicuramente l'art. 7 della legge regionale, ai sensi del quale tutti i soggetti previsti dall'art. 3 devono pubblicare, a partire dal maggio 2018, le proprie agende di incontri: l'agenda deve riportare la data, i temi di discussione e la documentazione prodotta, nel rispetto della normativa in materia di tutela della *privacy*. Inoltre, ai sensi del comma 3 dell'art. 7, per quanto riguarda i vertici delle agenzie regionali strategiche e delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale le agende sono rese pubbliche sui relativi portali istituzionali.

È inoltre prevista, in sede di iscrizione, la sottoscrizione di un apposito codice di condotta, la cui verifica è attribuita al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il quale dovrà anche valutare l'idoneità dello statuto o del regolamento interno dei gruppi di interesse rappresentati dai soggetti che intendono svolgere l'attività di *lobbying*.²⁶

Ai sensi dell'art. 8, l'iscrizione poi comporta una serie di obblighi di trasparenza, buona condotta e informazione (con una sanzione che può giungere fino alla revoca dell'accreditamento), e alcuni diritti, consistenti nella facoltà «di accedere agli uffici del consiglio regionale, della giunta regionale e degli altri decisori pubblici di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico relativi agli atti di loro interesse».

Interessante è, infine, la disciplina delle incompatibilità, prevista all'art. 10, dove viene specificato un elenco dettagliato di figure per le quali vi-ge una regola generale di incompatibilità.

La Regione Puglia ha effettivamente implementato tale impianto normativo istituendo un portale *web*²⁷ all'interno del quale è possibile consultare il registro e le agende: tuttavia, ad oggi risultato iscritti solamente 4 portatori di interesse con i relativi rappresentanti, mentre le agende, malgrado la loro istituzione in una sezione *ad hoc* del portale, non risultano ancora pubblicate²⁸.

(26) Art. 6, comma 3, legge regionale n. 30/2017.

(27) <https://lobbying.regione.puglia.it/>.

(28) Ultimo aggiornamento 21/10/2018.

4. Conclusioni e indicazioni per il legislatore nazionale

A fronte della pressante, ma sin qui non appagata, esigenza di regolare a livello nazionale l'attività di rappresentanza di interessi organizzati, assistiamo ad alcuni tentativi regionali di prevedere apposite normative di regolazione dell'attività di rappresentanza di interessi. L'analisi svolta ha interessato soprattutto quattro Regioni: la Regione Toscana con la legge 2002 (seguita dalla legge della Regione Molise del 2004 e della Regione Abruzzo nel 2010), la Regione Lombardia nel 2016, la Regione Calabria nel 2017 e la Regione Puglia tra il 2017 e il 2018.

Tre appaiono le tendenze più rilevanti.

La prima è che le Regioni considerate, a partire dal caso toscano del 2002, hanno avuto una continua e costante evoluzione, sia nella comprensione del fenomeno lobbistico, con l'adozione di atti normativi con un grado crescente di qualità ed innovatività: si passa da un registro ad iscrizione volontaria, fino ad arrivare alla pubblicazione delle agende e al mantenimento di registri aperti e in continuo aggiornamento *online*. Questo ci porta alla seconda tendenza: anche nelle Regioni in cui gli impianti normativi sono piuttosto avanzati, risulta un evidente vuoto di efficacia ed effettività: laddove le Regioni hanno istituito portali *web* dedicati alla pubblicità degli elenchi e dei registri, essi rimangono del tutto trascurati con scarse informazioni in merito ai portatori di interesse iscritti e pochi incentivi per i portatori di interesse di iscriversi nel registro.

La terza tendenza, ci porta a considerare che la normativa regionale, soprattutto nei casi più recenti di Calabria e Puglia, tende a coordinarsi con il sistema della regolazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Ciò significa che l'evoluzione normativa regionale in materia di trasparenza e partecipazione ai processi decisionali incrocia l'evoluzione nazionale in tema di trasparenza e politiche di prevenzione della corruzione: non a caso, le ultime iniziative di regolazione regionale hanno intrapreso chiaramente la strada verso un processo di *amministrativizzazione*²⁹ della regolazione della rappresentanza di

(29) In particolare si vedano le riflessioni di CARLONI, per il quale «La “amministrativizzazione” del *lobbying*, [...] riflette in ultima istanza la crescente centralità delle amministrazioni e dei governi, ai diversi livelli, nella definizione, regolazione e soddisfazione degli interessi (anche or-

interessi, comprendendovi anche i livelli apicali dell'amministrazione, con l'adozione di specifici obblighi di condotta, obblighi di pubblicità e meccanismi di garanzia dell'imparzialità soggettiva dei dirigenti apicali dell'amministrazione, fino all'integrazione dei compiti di controllo e sanzionatori in materia di gestione dei registri ad opera del Responsabile regionale in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Questa appare una tendenza forte, da cui difficilmente il legislatore nazionale, nel momento in cui si confronterà con la materia, si potrà discostare³⁰.

In sintesi, attenendoci solo al lato normativo e non attuativo, ne emerge un quadro interessante dove la volontà di regolare il personale politico, tipico dei primi tentativi (Toscana, Molise, Abruzzo e in parte Lombardia) viene bilanciato con i meccanismi volti a ricomprendere all'interno dello schema normativo anche il personale burocratico (Calabria), arrivando ad integrare gli strumenti di regolazione del *lobbying* con le politiche di prevenzione della corruzione e di trasparenza (Puglia).

Detto questo, si può quindi affermare che, anche per le Regioni italiane considerate, da una parte rimanga valida la lettura «amministrativa» della regolazione del *lobbying*, sia istituzionale che politico, confermata dalle numerose sovrapposizioni: da un lato, l'«amministrativizzazione» del *lobbying*, che riflette in ultima istanza la crescente centralità delle amministrazioni e dei governi, ai diversi livelli, nella definizione, regolazione e soddisfazione degli interessi (anche organizzati), si specchia nella crescita del quadro di istituti volti a disciplinare la pressione degli interessi sui decisori, come nel caso dei codici di condotta o degli obblighi di pubblicazione. Dall'altro, al crescere della dimensione «ammi-

ganizzati), si specchia nella crescita del quadro di istituti volti a disciplinare la pressione degli interessi sui decisori. Ne emerge, però, un disegno ancora troppo sbilanciato sul personale burocratico rispetto a quello politico, proprio nel momento in cui recenti riforme sembrano ridefinire a vantaggio dei decisori politici l'equilibrio di potere interno alle strutture amministrative: l'intero sistema dell'anticorruzione richiede, in sostanza, di essere ricalibrato sull'intero personale incaricato di funzioni pubbliche, pena il rischio di un'inefficacia di un sistema pure così ricco e articolato»: E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit.

(30) Vale la pena constatare che, anche nelle attività quotidiana dei lobbisti, emerge ormai la consapevolezza che, se si vuole influenzare l'esercizio del potere, non si può far a meno di considerare la dimensione amministrativa, in quanto «la declinazione concreta spetta alla burocrazia», così A. CATTANEO, *Il mestiere del potere*, cit., p. 127

nistrativa» del *lobbying* come dimostrato recentemente anche dalle leggi regionali di Calabria e Puglia, o nelle sue diverse e forme di regolamentazione nazionale e locale³¹, si avverte però anche, di converso, l'esigenza di una più chiara distinzione da ciò che è fisiologico e ciò che è patologico nelle dinamiche di pressione dei rappresentanti di interessi particolari e dalla necessità di implementare effettivamente tali impianti normativi.

In conclusione, per quanto una disciplina legislativa diretta del fenomeno appaia, dunque, in ogni caso auspicabile e la questione di come regolare il fenomeno lobbistico sia spesso al centro del dibattito pubblico, l'evoluzione recente della normativa regionale sembra aver intrapreso una sua interessante via di sviluppo, proponendo comunque un modello in grado di dialogare con le altre esperienze e modellistiche tradizionali³²: in sostanza, appare da non sottovalutare, e quindi da perfezionare, il modello esistente, di regolazione proposto recentemente da Calabria e Puglia, come esempio di regolazione «avvolgente»³³ che circonda e abbraccia il fenomeno lobbistico da diversi punti di vista, nel momento in cui il rappresentante di interessi particolari entra in relazione con i diversi decisori pubblici.

(31) Per P.L. PETRILLO esistono almeno un centinaio di norme afferenti al sistema di regolazione del *lobbying*: Senato della Repubblica, *Audizioni informali sui disegni di legge in materia di lobbying*. Audizione del Prof. P.L. Petrillo, 12 febbraio 2015, 4, «si tratta di un lungo elenco di norme (ne conto almeno 125), di diverso ordine e grado (leggi, decreti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali, circolari presidenziali), che, in modo disorganico, definiscono un timido quadro regolatorio del fenomeno lobbistico».

(32) Per inquadrare il modello italiano di regolazione del *lobbying* all'interno dell'evoluzione degli strumenti di prevenzione della corruzione e della trasparenza all'interno di una prospettiva internazionale, si veda E. CARLONI, *Lobby Regulation To Prevent Corruption*, in A. CERRILLO MARTINEZ, J. PONCE (a cura di), *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

(33) Avvolgente come già affermato, in quanto «[a]l pari della corruzione amministrativa, il *lobbying* richiede di essere governato con un approccio ampio ed avvolgente, se non "olistico", attraverso regolazioni integrate e pervasive, rivolte a dimensioni diverse ma tutte rilevanti nell'ottica del contenimento di pressioni indebite». Così E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., p. 402.