

E' giunta l'ora di una legge sulle *lobbies**

di Tommaso Edoardo Frosini
(22 febbraio 2015)

1. Il tema dei gruppi di pressione – ovvero le *lobbies* – è cruciale per il buon funzionamento della democrazia di tipo liberale, per il semplice fatto che a esso è consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico. Nelle democrazie pluraliste, il fenomeno di gruppi organizzati di individui che si fanno portatori di interessi particolari presso il decisore pubblico, nel tentativo di orientarne le scelte, è senz'altro da ritenersi una realtà imprescindibile: quindi, il lobbismo rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici. E valga, innanzitutto e soprattutto, l'esempio statunitense, dove l'attività di *lobbying* è talmente connaturata al sistema politico-costituzionale, al punto da considerarla, come dicono gli americani, "*as American as apple pie*". Peraltro, come noto, negli Usa il *lobbying* gode di protezione costituzionale al Primo Emendamento, quale libertà di parola per convincere il decisore pubblico: come sostenuto dalla Corte Suprema, a partire da *U.S. vs. Harris* del 1954 fino alla più recente (e nota) decisione *Citizens United vs. Federal Election Commission* del 21 gennaio 2010¹, che ha dichiarato incostituzionale la norma (art. 441b *FECA* 1971, modificato in *BCRA* 2002) che vieta(va) alle *corporations* e alle *unions* di finanziare, con propri fondi, le comunicazioni elettorali a favore di candidati alle primarie o alle elezioni generali.

Va altresì detto, che sempre più spesso il decisore pubblico ha avvertito la necessità di acquisire informazioni e conoscenze da

* Testo depositato presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica in occasione della audizione, tenuta il 12 febbraio 2015, sui disegni di legge in tema di regolamentazione dei gruppi di interesse.

¹ Su cui, v. J. Mazzone, *Lobbying and American Law*, in «Percorsi costituzionali», n. 3, 2012, p. 133 ss.

parte di portatori di interessi particolari, e ciò soprattutto al fine di deliberare su questioni altamente tecniche o specialistiche: come avviene, per esempio, nelle indagini conoscitive presso le commissioni parlamentari. In tal senso, la dottrina ha evidenziato l'azione positiva esercitata dai gruppi di pressione nel processo decisionale, in quanto fornitori di elementi indispensabili per la comprensione dell'impatto di determinate scelte, sebbene molto spesso essi siano le cause di normative oscure o dalla difficile interpretazione².

In molti ordinamenti tale attività di pressione – ovvero di *lobbying*, per usare l'espressione inglese – svolta da gruppi organizzati verso i decisori pubblici è sottoposta a una precisa regolamentazione volta ad assicurare la trasparenza del processo decisionale o anche la partecipazione dei gruppi di pressione (che rispettano precise regole) al processo decisionale stesso. In tali ordinamenti (Stati Uniti, Canada, Israele, Francia, Gran Bretagna, Australia, Ungheria, Polonia, Estonia, Lituania)³ si è avvertita, con sfumature profondamente diverse tra loro, la medesima esigenza di rendere conoscibili a tutti chi sono e quali sono i gruppi di pressione, definendo un assetto di regole volte, quanto meno, ad assicurare la trasparenza delle decisioni. Le analisi di diritto comparato evidenziano come nei sistemi in cui il Parlamento è “forte” –nel senso che gioca un ruolo chiave nei processi politici– esista una regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobbies*; all'opposto, al Parlamento debole corrispondono interessi oscuri. In tal senso, si è proceduto a classificare e comparare i “modelli” normativi sulle *lobbies*, con ricaduta in punto di forma di governo, come: “regolamentazione-trasparenza” (Gran Bretagna e Canada), “regolamentazione-partecipazione” (Usa e UE),

² Cfr. P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011

³ Per un'analisi di diritto comparato, v. i saggi pubblicati in «Percorsi costituzionali», cit. V. altresì il recente volume *Lobbyists, Government and Public Trust. Implementing the Oecd Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, vol. 3, OECD 2014

“regolamentazione-strisciante” (Italia)⁴. Di sicuro interesse è il caso dell’Unione europea dove vi è, fin dal 2011, un Accordo interistituzionale per l’istituzione di un “registro per la trasparenza” per censire e controllare le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell’elaborazione e attuazione delle politiche dell’Unione⁵. E ora il nuovo Accordo interistituzionale di fine 2014, incentiva un maggior numero di registrazioni e rende il sistema più vincolante. Sullo sfondo poi, c’è il Trattato di Lisbona, che all’articolo 11 prevede: «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione» e «mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

Prendiamo ora il caso italiano, dove mancano regole organiche in materia mentre esistono delle disposizioni, “disperse” fra norme di vario genere, che in qualche modo si riferiscono ai gruppi di pressione e alla loro lecita azione di orientamento della decisione pubblica. Si pensi, per esempio, alle norme del regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in materia di istruttoria legislativa, ovvero alle disposizioni relative all’Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che impongono il coinvolgimento di soggetti privati nella redazione dell’atto normativo. Tali disposizioni, tuttavia, non hanno avuto l’effetto di rendere palese il fenomeno lobbistico, né era il loro obiettivo quasi che in Italia si fatichi ad ammettere che le *lobbies* esistono; e questo anche perché si è mossi dalla preoccupazione che la disciplina dei gruppi di pressione possa equivalere alla loro legittimazione, dunque una curiosa ritrosia a

4 Cfr. P.L. Petrillo, *op.cit.*, p. 88 ss.

5 Sul tema del lobbismo e la sua regolamentazione nella UE, v. S. Sassi, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano 2012; Id., *Processo legislativo europeo e centri di influenza*, in «Percorsi costituzionali», cit., p. 111 ss.

riconoscere che il Re è nudo. Le *lobbies* sono divenute, di conseguenza, un vero e proprio tabù giuridico-costituzionale, un argomento noto alle cronache giornalistiche ma ritenuto non sufficientemente degno di essere sottoposto ad analisi giuridica. Va però evidenziata la regolamentazione a livello regionale, come la legge n. 61 del 2010 della Regione Abruzzo (“*Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa e sull’attività di rappresentanza di interessi particolari*”), la quale a differenza delle altre due leggi regionali (quella della Toscana, n. 5 del 2002 e quella del Molise, n. 24 del 2004) non si rivolge soltanto ai consiglieri regionali ma anche ai “decisori pubblici”, estendendo l’attività di *lobbying* anche nei riguardi dell’amministrazione regionale⁶. Va altresì ricordata l’iniziativa assunta dal Ministero delle politiche agricole che, con D.M. n. 2284 del 2010, ha istituito il registro dei lobbisti presso lo stesso Ministero⁷.

2. Certo, nessuno ignora il fatto che le decisioni pubbliche assunte a tutti i livelli nel nostro sistema siano comunque il frutto di una negoziazione tra interessi differenti, la cui sintesi spetta all’Autorità chiamata a formalizzare la decisione. Ugualmente è noto che all’interno della grandi società operano direzioni generali competenti proprio in materia di *lobbying* (o, con espressione più “pudica”, di relazioni istituzionali) e che in Italia numerose sono le società il cui scopo principale è proprio l’esercizio del *lobbying* per conto di terzi soggetti. Tale attività, infatti, non soltanto richiede, per essere esercitata correttamente, una specifica competenza basata su conoscenze tecniche e scientifiche, ma ha assunto una sua funzione economica-sociale. Con la crisi dei partiti politici, tradizionali mediatori degli interessi della società civile presso le istituzioni pubbliche, tale fenomeno ha assunto una dimensione maggiore, ed è sembrato

⁶ Cfr. G. Macri, *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 5° Aggiornamento, Utet, Torino 2012, p. 483

⁷ Cfr. P.L. Petrillo, *Italy: The regulation of lobbying and the evolution of a cultural taboo*, in *Lobbyists, Government and Public Trust*, cit., p. 187 ss.

configurarsi quale “sucedaneo” della rappresentanza politica, se non addirittura alternativa a essa. Il punto è delicato e non posso certo trattarlo qui e adesso.

Credo, però, che occorra partire da questa constatazione, relativamente alla crisi dei partiti, e dal presupposto che l'attività di *lobbying* non solo è lecita ma è anche utile e preziosa per il decisore pubblico, perché strumento indispensabile per acquisire informazioni tecniche, altrimenti difficilmente comprensibili, e prevenire impatti economicamente e socialmente insostenibili delle decisioni che si vogliono adottare. Il *lobbying* opererebbe, dunque, quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire, fermo restando le proprie rispettive responsabilità, soggetti privati e decisori pubblici.

La crisi che permea le istituzioni partitiche, che erano i normali collettori di interessi collettivi, sollecita un intervento legislativo in tal senso. Non si può infatti negare che l'attività dei portatori di interessi sia sempre esistita ed esista in qualsiasi società evoluta. L'obiettivo che si deve raggiungere è quello di rendere trasparenti le attività, le finalità e gli scopi, i mezzi umani e finanziari impiegati, i gruppi che muovono tali interessi. Lo scopo, quindi, non è quello di istituire una nuova figura professionale o di imporre sui gruppi di interessi nuovi e maggiori oneri, ma quello di razionalizzare un'attività già presente ma non regolamentata, per fornire al decisore pubblico uno strumento e un supporto chiaro e con obiettivi e finalità ben definite e, al tempo stesso, garantire ai cittadini il diritto di conoscere le ragioni (non solo politiche) sottese alla decisione pubblica.

Peraltro, che oggi l'esigenza di “regolare gli sregolati”, per così dire, risulti senz'altro avvertita è dimostrato e confermato anche, e forse soprattutto, dalla critiche che vengono mosse all'azione oscura, in quanto «viaggiano a fari spenti, nella notte delle regole», delle *lobbies*, accusate di divorare l'Italia. Per poi specificare, opportunamente: «come se il *lobbying* fosse un'attività criminosa, e non invece un veicolo d'informazione per

le assemblee legislative, nonché di partecipazione per le categorie cui si rivolge la decisione del legislatore»⁸.

Sono lontani gli anni, ovvero il clima culturale dell'epoca, e quindi superati i timori, che facevano dire a Carlo Esposito, nel 1959, che il gruppo di pressione «è un fenomeno che deve essere ostacolato, combattuto e non inquadrato nello Stato», perché se così non fosse si rischierebbe di «attribuire agli interessi egoistici, parziali, la possibilità e il diritto di farsi valere come interesse del tutto»⁹. Posizione che era indirizzata, per allora, a valorizzare il ruolo e la funzione dei soli partiti politici quale unico e autentico veicolo di relazione fra società e istituzioni.

Oggi non è più così. La crisi che caratterizza, ormai da tempo, le istituzioni partitiche, sempre meno collettori di interessi collettivi, induce sempre più a riconoscere e legittimare l'aggregazione e la sintesi degli interessi, ammettendoli a un'istruttoria procedimentale formale. Con l'obiettivo di favorire una migliore compenetrazione con l'interesse pubblico per costruire una migliore decisione. In una battuta finale: la democrazia esige trasparenza e la trasparenza esige una legge sulle *lobbies*.

3. Vi sono stati numerosi tentativi di regolamentare i gruppi di pressione ma hanno avuto, finora, tutti esito negativo. Risalgono alla IX legislatura le prime proposte di legge volte a regolamentare l'attività professionale dell'esercente relazioni pubbliche. Nella XV legislatura sono state presentate sei proposte di legge, di cui una di iniziativa governativa: si tratta del ddl AS n. 1866, proposto dall'allora ministro per l'attuazione del programma di governo on. Santagata. Mi piace ricordare anche il

⁸ Così, M. Aini, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Rizzoli, Milano 2012, p. 31

⁹ C. Esposito, *Intervento* al Convegno *I partiti politici nello Stato democratico*, ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. III Diritto costituzionale repubblicano, Jovene, Napoli 1999, p. 202

progetto redatto dall'Isle nell'ambito della sua Scuola di scienza e tecnica della legislazione nel febbraio 2010¹⁰.

Adesso, nella XVII Legislatura, sono all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica ben nove disegni di legge, la cui finalità è quella di riconoscere l'attività di *lobbying*.

Non mi soffermo sui singoli provvedimenti; la prima impressione che si avverte, nel leggerli, è quella di un eccesso di regolamentazione. Come se la preoccupazione non fosse quella di favorire la presenza e il contributo dei gruppi di interesse nella decisione pubblica, ma piuttosto di "ingabbiarli" con una serie di regole fin troppo specifiche e di eccessivo dettaglio.

Credo che non sia questo l'approccio giusto. Fare una legge che regolamenti l'attività dei gruppi di interesse vorrebbe dire prevedere poche ma significative regole, allo scopo di consentire una corretta e trasparente agibilità delle *lobbies*. Nei nove disegni di legge all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato, ci sforza nel volere fornire una serie di definizioni analitiche dei rappresentanti e dei portatori di interessi particolari; dei decisori pubblici e financo dei processi decisionali pubblici nonché delle attività di rappresentanza degli interessi. Sarebbe sufficiente prevedere – come è stato fatto nel progetto Isle – che "attività di rappresentanza di interessi" è ogni attività diretta a orientare la formazione della decisione pubblica, svolta anche attraverso la presentazione di proposte, documenti, osservazioni, suggerimenti, richieste di incontri; e il "rappresentante di interessi" è colui che svolge l'attività prima indicata.

Altro tema sul quale si incorociano i vari disegni di legge: l'autorità di controllo sull'attività dei rappresentanti di interessi particolari con l'istituzione di un registro pubblico. Addirittura si prevede (AS n. 806) la istituzione di una "Commissione parlamentare di controllo sull'attività dei portatori e dei rappresentanti di interessi particolari", che è un po' un paradosso visto che dovrebbe controllare coloro i quali interagiscono anche

¹⁰ Vedilo pubblicato su «Rassegna parlamentare», n. 2, 2010, p. 495 ss.

con i parlamentari. La soluzione più auspicabile è senz'altro quella di affidare il controllo a un organo terzo, quale per esempio l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ovvero l'Autorità nazionale anti corruzione. Anche se quest'ultima suona un po' come una sorta di monito implicito nei confronti delle *lobbies*, come se fossero materia ascrivibile al fenomeno della corruzione.

Un aspetto importante è quello delle incompatibilità: anche qui però i disegni di legge si esercitano in una serie di specificazioni fin troppo eccessive e paralizzanti, anche con complicati rinvii ad altre norme operanti nell'ordinamento (v. p.es. AS nn. 992, 1522, 1632). Penso che possa essere sufficiente prescrivere che i decisori pubblici, già definitivi nella legge, non possono svolgere attività di rappresentanza di interessi nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, del mandato ovvero dell'ufficio ricoperto. Vietando altresì l'attività di rappresentanza di interessi ai giornalisti, professionisti e pubblicisti.

Altri aspetti possono essere messi in evidenza. Credo però che una legge sulla regolamentazione delle *lobbies*, oltre a essere assai opportuna, deve essere promozionale e non repressiva. Ovvero deve favorire le forme collaborative degli interessi privati con quelli pubblici per migliorare le decisioni da assumere, secondo il motto einaudiano "conoscere per deliberare". E poi, una legge sulle *lobbies*, si ha motivo di ritenere che possa servire anche a rafforzare il ruolo del Parlamento: il quale, nello svolgere un'attività di mediazione fra la rappresentanza della volontà generale con il pluralismo sociale, «può ritrovare un ruolo centrale di prestazione di garanzia e di integrazione dell'ordinamento»¹¹.

Aggiungo: la rappresentanza politica è da ritenersi una sorta di macrocategoria nella quale confluiscono sia la rappresentanza parlamentare che la rappresentanza di interessi, secondo una declinazione costituzionale della sovranità popolare (art. 1, comma secondo, Cost.) e dell'effettiva partecipazione

11 Così, A. Manzella, *La funzione di controllo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000-Il Parlamento*, Cedam, Padova 2001, p. 226

all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma secondo, Cost.).

Concludo: proprio la confluenza della rappresentanza parlamentare e quella di interessi all'interno della macrocategoria della rappresentanza politica deve portare a una regolamentazione legislativa delle *lobbies*, come qui finora auspicato, che si accompagni in maniera convinta a una regolamentazione legislativa dei partiti politici, in attuazione dell'art. 49 Cost. Rivitalizzare il patto fra cittadini e partiti, vuol dire indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti oltre che i loro bilanci, dando più potere ai loro iscritti ed elettori. I partiti per tornare a svolgere la loro funzione nella democrazia italiana, devono divenire effettivamente e autenticamente soggetti democratici. E' sempre più diffusa e avvertita una nuova legalità non solo dei partiti politici, ovvero relativa ai comportamenti dei soggetti politici, ma anche *sui* partiti politici attraverso principi, regole, indirizzi e forme di controllo in grado di garantire un contesto più trasparente e responsabile all'azione politica di rilievo pubblicistico¹². E' questo un passaggio indispensabile, sia per rifondare un nuovo patto fra politica e società civile, sia per rilanciare la funzione costituzionale e sociale dei partiti politici. E ciò vale anche per le *lobbies*.

¹² Cfr. T.E. Frosini, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?* ora in Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed., Giappichelli, Torino 2008