

IL RAPPORTO FIDUCIARIO FRA ELETTORE “CREDITORE” ED ELETTO “DEBITORE”: DEMOCRAZIA PARLAMENTARE, PLURALISMO E *LOBBY*

di Roberto Di Maria

ordinario di diritto costituzionale all'Università degli studi di Enna “Kore”

SOMMARIO: 1. Democrazia e *lobby*: premessa e rinvio; 2. Brevi cenni sul *lobbying*: negli USA e nella UE (segue); 2.1. in Italia, a livello regionale (segue); 2.2. ed a livello statale (governativo e parlamentare); 3. Decisione pubblica e *lobbying*; 4. Sintesi: la necessaria regolamentazione delle relazioni lobbistiche.

1. Com'è stato correttamente osservato dalla dottrina anglosassone, è difficile «tracciare una linea tra *lobbying* e amicizia» (MCFARLAND, 1984); una asserzione che evidenzia la natura personalistica e fiduciaria del rapporto che lega il *lobbier* al *lobbied*, da un lato, nonché la insufficienza delle tradizionali e tipiche categorie giuridiche a definire il relativo fenomeno, d'altro lato.

Ed invero, sono essenzialmente tre le categorie di soggetti che astrattamente hanno “accesso” (i.e. *access*) al decisore politico: il singolo elettore; il catalizzatore o collettore di preferenze elettorali; gli “amici” dell'eletto (MAZZONI, 2010). Non v'è chi non veda, dunque, la sensibile differenza ricorrente fra tali categorie, in relazione all'influenza che ciascuna di esse può concretamente esercitare sul decisore medesimo; è anzi possibile – sul punto – operare una ulteriore distinzione fra chi esercita una attività c.d. “di pressione” entro canali di natura giuridico-istituzionale (i.e. le prime due predette categorie) e chi, invece, sulla base di un vincolo di natura personale ed – indi – scevro da limiti giuridici (se si eccettuano i vincoli imposti dalla legge penale).

Alla superiore ambiguità – che fisiologicamente connota le relazioni interpersonali – si aggiungono poi la complessa definizione e determinazione politica del c.d. “interesse generale” o “pubblico” (fin da BURKE, 1774) nonché la opacità delle procedure di selezione degli interessi ritenuti socialmente (o collettivamente) rilevanti e di adozione delle politiche pubbliche per la loro attuazione; si tratta infatti di attività proprie del decisore politico che, tuttavia, nel moderno Stato di democrazia pluralista sono state principalmente declinate attraverso la intermediazione socio-politica dei partiti, che hanno indi surrogato il ruolo e le funzioni del *decision maker*, e che in Italia – vieppiù – hanno letteralmente monopolizzato lo spazio politico pubblico, seppur con le alterne vicende legate alla patologica transizione dalla c.d. “prima” alla “seconda” Repubblica.

A fronte, oggi, della conclamata crisi della c.d. “democrazia dei partiti” – forse alla soglia della “terza” Repubblica – emerge allora con maggiore vigore la questione problematica delle forme *alternative* o *complementari* della rappresentanza politica (la «altra sovranità»; DI MARIA, 2019) e della differenza fra responsabilità politica ed *accountability* (*infra*, §3 e 4).

2. «In every democracy, *lobbying* is considered an essential part of the decision-making process. The existence of *citizens, associations and companies that mobilize to influence public decision-makers so as to gain an advantage*, demonstrates the dynamism of democracy, its pluralistic essence» [PETRILLO, 2019 (corsivi aggiunti, ndr.)].

La superiore asserzione traduce bene la percezione della attività di *lobbying* propria delle democrazie di matrice anglosassone, che trova la massima espressione – di diritto positivo e costituzionale – nel I emendamento alla Costituzione USA, sotto forma di «right to petition the Government for a *redress of grievance*» (corsivo aggiunto, ndr.); e che è diametralmente opposta a quella più comunemente diffusa nell'Europa continentale – ed in particolare in Italia – di tipo invece “corruttivo”. Ed infatti la predetta attività è intesa – nelle ricordate democrazie anglosassoni – quale espressione dell'accesso trasparente (c.d. “access”) al decisore politico da parte del cittadino-portatore di interesse; un accesso finalizzato a

consentire sia la rappresentazione quanto più diretta possibile di tale interesse (c.d. “contact”) sia una decisione finale quanto più consapevole possibile da parte del *decision maker*.

Ciò in base all'assunto per cui la trasparenza delle relazioni lobbistiche – ovvero la loro regolamentazione giuridica – assicura tanto la effettività dei principi democratico e di responsabilità politica, quanto la massima efficienza politico-economica dell'ordinamento giuridico-istituzionale; assunto peraltro confermato anche dagli studi della Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) che hanno dimostrato come «the lack of regulation of lobbying costs at least 1 point of GDP, as the absence of rules in accessing public decision-makers discourages investments: an investor needs certainties, to know the behavior of the public decision-maker in advance, to be able to access the decision-maker on an equal footing and without the logic of clientele and kinship» (PETRILLO, 2019; corsivi aggiunti, ndr.).

Non è allora un caso che anche in un altro ordinamento avente natura “federale” – *rectius*, “confederale”: la U.E. (ELAZAR, 1984; BOGNETTI, 2001) – sia stato adottato un modello di regolamentazione della attività di *lobbying* analogo a quello statunitense: nel 2011 è stato infatti istituito il c.d. “Registro unico per la trasparenza”, attivo presso il Segretariato congiunto della Commissione e del Parlamento, destinato a raccogliere tutti i soggetti autorizzati ad accedere alle sedi ed ai soggetti istituzionali euro-unitari, in base ai relativi titoli di accreditamento (ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_it), nonché abilitati a beneficiare delle iniziative di “consultazione” promosse dalle suddette Istituzioni: petizioni, *public hearing*, gruppi di lavoro parlamentari, etc. (cfr. regolamento interno del Parlamento europeo, artt. 32, 197 *bis* e 201 e ss.; artt. 11 TUE e 24 TFUE).

Per contro, l'ordinamento giuridico italiano è, in materia, ancora caratterizzato da tre fattori: la assenza di una legislazione organica del fenomeno lobbistico; la presenza – viceversa – di un disomogeneo profluvio di regole che, a vario titolo, mirano a fissare la condotta di lobbisti e rappresentanti di interessi; la (tuttavia) costante disapplicazione delle predette regole, intanto da parte degli stessi soggetti che ne hanno voluta la emanazione.

Tale condizione, di fatto e di diritto, è stata stigmatizzata – anche aspramente – da parte di quella dottrina che ha rilevato come «in Italy, the will of the political class [is] not to bring out the obscure relations between some lobbyists and them: *the lobbies today are a smokescreen of politics. Politics can accuse lobbies of anything. It's always the lobby's fault if something doesn't work. If they were regulated, it would emerge that public decision-makers do in fact decide and support certain lobbies, often favoring those that are less useful to the general interest*» (PETRILLO, 2019 corsivi aggiunti, ndr.); in tal modo evidenziando una certa ipocrisia dell'attuale modello italiano di “trasparenza” delle (e nelle) istituzioni: ed infatti «fare trasparenza non vuole dire fare comunicazione. L'errore che spesso le istituzioni fanno è confondere i due concetti, pensando che producendo comunicati stampa, organizzando dirette *social* e realizzando video si stia facendo trasparenza. Tutte queste azioni rientrano nell'orbita della comunicazione politica, strumento legittimo, che serve ai politici per raccontare ciò che fanno e fare propaganda. *Fare trasparenza invece vuol dire rendere tracciabile e comprensibile un processo, in maniera sistematica e continua*» (fonte OPENPOLIS; corsivo aggiunto, ndr.).

Ciò premesso, è comunque possibile rassegnare i percorsi normativi tracciati – in Italia – per la regolamentazione della attività dei rappresentanti di interessi, distinguendo due livelli: quello regionale e quello statale; e – nell'ambito di quest'ultimo – ulteriormente distinguendo il percorso “parlamentare” da quello “governativo”.

2.1. Per quanto possa apparire singolare, le prime iniziative in materia di *lobbying* sono state adottate non a livello statale, bensì a livello regionale; spigolando fra queste, emerge un *corpus* normativo – sufficientemente omogeneo e riconducibile alla «trasparenza dell'attività politica

e amministrativa del Consiglio regionale» nonché alla «attività di rappresentanza di interessi particolari [...] nei processi decisionali pubblici» – deducibile dalla l. r. Toscana 5/2002, dalla l. r. Molise 24/2004, dalla l. r. Abruzzo 61/2010, dalla l. r. Calabria 4/2016 e dalla l. r. Lombardia 17/2016 (dalle quali sono appunto ricavati i virgolettati che seguono).

In specie, le nominate Regioni hanno disposto l'accreditamento dei «gruppi di interesse presenti nella società» al fine di «valorizza[rne] il ruolo in funzione dei principi» di «trasparenza dell'attività politica e amministrativa» nonché di «garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti», mediante il recepimento delle loro istanze se «compatibili con gli interessi della collettività»; ed hanno – di conseguenza – elaborato una definizione delle nozioni di “rappresentanza di interessi” (i.e. «ogni attività [...] svolta nei confronti dei decisori pubblici attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi [o] qualsiasi altra forma di iniziativa o comunicazione orale o scritta [...] tramite la quale vengono perseguiti interessi leciti propri o di terzi, anche di rilevanza non generale e di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, di avviarne dei nuovi ovvero di inibirne l'avvio») e di “gruppi di interesse” (i.e. «le associazioni e le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con finalità temporanee, i gruppi, le società e le persone giuridiche in genere, portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica»), altresì prestabilendo sia i requisiti sia le informazioni che tali soggetti devono possedere per poter conseguire la registrazione, nonché gli effetti giuridici prodotti dall'accreditamento medesimo.

Sicché, al fine di «garantire la massima trasparenza dei processi decisionali pubblici», tutti coloro che «intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici» regionali devono provvedere ad iscriversi presso «un apposito elenco» o «registro» (tenuto presso il Consiglio; tranne che in Calabria, ove è tenuto presso la Giunta).

2.2. A livello statale è opportuno distinguere, invece, fra le iniziative di regolamentazione assunte in sede ministeriale e quelle assunte in sede parlamentare.

Quanto all'Esecutivo, ad oggi risultano le iniziative adottate dal Ministero del lavoro e dello sviluppo economico; dal Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo; dal Ministero dell'ambiente.

Tanto il MISE quanto il MIPAAFT sono ricorsi al modello – ampiamente diffuso – della “registrazione” dei rappresentanti di interesse, rispettivamente attivando un “registro per la trasparenza” (registrotrasparenza.mise.gov.it/index.php) e un “elenco portatori di interesse” (www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8707) in cui devono iscriversi tutti coloro che intendano mantenere relazioni istituzionali con i predetti Dicasteri, essenzialmente finalizzate alla loro consultazione nella fase preparatoria dei provvedimenti normativi di iniziativa ministeriale. I soggetti iscritti in entrambi i predetti “albi” sono suddivisi per categorie: società di consulenza specializzate, studi legali, consulenti indipendenti; imprese ed associazioni di categoria, commerciali e professionisti; organizzazioni non governative; centri di studio, istituti accademici e di ricerca; organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti; associazioni di categoria; associazioni dei consumatori e degli utenti; nonché – più in generale – tutti i soggetti, pubblici e privati, con provato interesse nelle materie di competenza del relativo Ministero (cfr., ad esempio, dal Registro del MISE: Istituto poligrafico e zecca dello Stato; Iliad Italia; Autogrill; Pirelli; Basf; General Electric; Nestlé; Amazon; Cassa depositi e prestiti; Rai; Mediaset; Sky; Viacom; Compagnia delle Opere; Philip Morris; Fastweb; Eolo; Open Fiber; British Petroleum; Electrolux; Telethon; Altroconsumo; Airc; Actionaid; WWF).

Il MATTM ha invece recentemente adottato un modello sensibilmente diverso: la c.d. “agenda trasparente”: dall’1 settembre del 2019, infatti, «tutti gli incontri che il Ministro, i suoi collaboratori, i Sottosegretari, i Direttori generali avranno con i rappresentanti di soggetti giuridici, pubblici o privati, anche partecipati dallo Stato, di consorzi, di associazioni di categoria, di associazioni di protezione ambientale, di associazioni anche non riconosciute, di comitati di cittadini, di fondazioni, nonché coloro che professionalmente li rappresentano o svolgono nell’interesse di questi funzioni di consulenza, saranno registrati e resi pubblici sul sito internet del Ministero» (www.minambiente.it/comunicati/ambiente-il-ministero-diventa-una-casa-di-vetro-il-ministro-costa-che-ha-firmato-il); sicché si impone un obbligo di trasparenza “interno”, rendendo necessario – per chiunque assuma una decisione – dichiarare pubblicamente chi abbia incontrato e per quale fine.

Quanto invece al Legislativo, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha recentemente approvato (i.e. il 26 aprile 2016) la «regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati» (www.camera.it/leg18/1306 e www.camera.it/rappresentantiinteressi/registro_rappresentanti.html).

In estrema sintesi si tratta di un regolamento – composto da cinque paragrafi – in cui si fornisce la definizione di «attività di rappresentanza di interessi» – in specie, «svolta attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati» (§II) – e se ne subordina l’esercizio alla istituzione, iscrizione e regolare tenuta di un apposito «registro dei soggetti che svolgono professionalmente [tale] attività [...] nei confronti dei deputati» (§I); ed in cui sono altresì indicati i c.d. “titoli di accreditamento” (i.e. dati anagrafici del rappresentante, indicazione degli interessi, requisiti personali) ed i relativi limiti alla iscrizione (cfr. in specie «non aver ricoperto negli ultimi dodici mesi cariche di governo né aver svolto il mandato parlamentare», c.d. “divieto di *revolving doors*”; §III).

3. Sul modello implementato e sedimentato negli ordinamenti di matrice anglosassone ed altresì ereditato dall’U.E. anche in Italia, dunque, la regolamentazione della attività dei c.d. “gruppi di pressione” passa prevalentemente attraverso la “registrazione”, quale presupposto per l’accesso alle istituzioni ed il coinvolgimento (formale e sostanziale) nel processo decisionale.

Tanto premesso, ci si potrebbe allora chiedere in quali fasi del suddetto processo si innesti – e con quali modalità – il *lobbying* istituzionale.

Volendo utilizzare il procedimento legislativo quale modello paradigmatico – ed indi senza alcuna pretesa di completezza, ma a titolo meramente esemplificativo – può inferirsi quanto segue: è soprattutto nella fase antecedente, prima, e corrispondente, poi, alla c.d. “iniziativa” legislativa che si concentrano ed esplicano la maggior parte delle attività di pressione (i.e. *grass-roots lobbying*, campagne di stampa ed uso dei *mass-media*, incontri di studio e ricerche, *dossier*, contatti con i parlamentari, etc.); laddove nella fase istruttoria-deliberativa tali “sollecitazioni” sono invece limitate alla sola partecipazione di “esperti” nelle Commissioni legislative permanenti, per la elaborazione ed introduzione di eventuali emendamenti al testo già presentato, oltreché agli (altrettanto eventuali ed informali) contatti con i deputati ed i senatori. Osservazioni peraltro corroborate dalla totale assenza di alcuna previsione – in materia – nei Regolamenti parlamentari, in particolare nelle disposizioni ivi dedicate al procedimento legislativo, tanto in Commissione quanto in Aula, nelle quali infatti giammai si menzionano il coinvolgimento o la partecipazione dei rappresentanti di interessi.

Emergono così due ordini di interrogativi: deve ritenersi che siano i parlamentari a farsi portatori (in ultima istanza) degli interessi trasmessi dalle *lobby* e che, pertanto, l’influenza

delle medesime sia efficace soltanto “per interposto deputato/senatore” (o meglio, Gruppo parlamentare)? E quanto è invece rilevante la attività di *lobbying* sull’esercizio della funzione normativa del Governo, aldilà della necessaria “interferenza” parlamentare – *ex artt. 76 e 77 Cost.* – sulla medesima?

Pur senza dare una risposta alle superiori questioni – il che esorbita le finalità delle presenti, brevi, note – non v’è dubbio che l’assenza di un *Legislative Footprint* concorra, in Italia, a rendere ancora opaco il processo decisionale: dalle modalità di selezione degli interessi cui riconoscere prevalenza, alla elaborazione delle politiche pubbliche per la loro attuazione; sicché risulta attualmente difficile misurare la incidenza delle *lobby* – a livello nazionale – tanto sulla determinazione delle *public issue*, quanto sulla implementazione delle relative *public policy*.

4. La complessità (sociale, economica e politica) che ontologicamente connota lo Stato di democrazia pluralista e, nell’ambito del medesimo, le concrete modalità di svolgimento della democrazia parlamentare è perfettamente rappresentata – si ritiene – dalla molteplicità degli interessi che emergono dalla società civile moderna nonché, vieppiù, dalla frammentazione di quest’ultima; in tal senso, la progressiva affermazione delle *lobby* può ragionevolmente essere agganciata alle predette complessità e frammentazione.

La attività di pressione sul decisore politico sembra essere così diventata un elemento fisiologico – ed indi, irrinunciabile – della operatività del moderno sistema democratico-parlamentare; ed anzi sarebbe proprio la presenza delle *lobby* ad assicurare il pluralismo tipico di una c.d. “società aperta” in quanto «componente rilevante del processo democratico» – ossia nuova forma «di partecipazione istituzionale della società civile organizzata» – con funzione «di [rap]presentazione delle componenti più organizzate e dinamiche» della collettività nonché di illustrazione degli «elementi indispensabili per la comprensione dell’impatto di determinate scelte» politiche (ANTONUCCI, 2011; FROSINI, 2012).

Se dunque la configurazione del rapporto (fiduciario) fra elettore ed eletto in termini di “credito/debito” verosimilmente si scontrerebbe con uno dei fondamenti classici della rappresentanza parlamentare (i.e. il “divieto di mandato imperativo”; cfr. art. 67 Cost.) e con una consolidata tradizione costituzionale che – al fine di salvaguardare il principio (supremo) di indipendenza ed autonomia del Legislatore e l’integrità degli *interna corporis acta* – rinnega la sussistenza di qualsivoglia vincolo (giuridicamente rilevante) fra il corpo elettorale ed i parlamentari, se non la mera sussistenza di un impegno etico (BIN e PITRUZZELLA, 2019), tale rapporto sembra invece ricorrere proprio fra il portatore di interessi ed il suo rappresentante-lobbista.

Indipendentemente dal fatto che il rapporto fra singolo (o gruppo) e lobbista sia di tipo professionale – ed indi, altresì remunerato – o di tipo volontaristico-associativo, il vincolo cui il secondo si assoggetta si traduce, infatti, nella adozione di tutte le iniziative utili al conseguimento del risultato atteso: la concreta garanzia dell’interesse rappresentato; e ciò in piena corrispondenza con i *desiderata* del mandante e, quindi, senza che tale interesse sia oggetto di una autonoma – ed insindacabile – riformulazione o interpretazione da parte del mandatario, sì come invece comunemente accade in ordine alla determinazione del c.d. “interesse collettivo” (o “bene comune”) nell’ambito della attività politico-parlamentare.

Almeno sotto questo profilo, pertanto, molto più forte appare il legame fra la base popolare – ovvero le diverse frazioni della medesima – ed i gruppi di pressione (o *lobby*) che ne patrocinano gli interessi a livello (eventualmente) istituzionale. Il che appunto richiede – affinché siano ugualmente garantiti democrazia e pluralismo – una effettiva ed efficace regolamentazione del fenomeno del *lobbying*, ispirata alla massima trasparenza delle relative relazioni istituzionali; onde minimizzare la quota di decisioni politico-amministrative assunte

ai margini – se non al di fuori – di procedure pubbliche interamente tracciabili e, perciò, non soggette all'unico vincolo davvero rilevante in democrazia: la responsabilità politica.

Osservatorio-OCI.org