

La rappresentanza d'interessi

di Elisabetta Catelani

Le brevi riflessioni che s'intendono proporre questo mese per l'avvio di un dibattito sono in continuità con l'ultima *Lettera* di Francesca Biondi, che ha analizzato il delicato tema del finanziamento dei partiti dopo la riforma del 2013. Fra i tanti dubbi ed incongruenze che il nuovo assetto normativo ha posto, la sottrazione delle risorse pubbliche ai partiti ha introdotto un meccanismo basato sull'intervento finanziario privato non accompagnato da una disciplina sui "soggetti che "gravitano" intorno ai partiti". In altre parole, sostiene giustamente Francesca Biondi, ed in questo sostenuta anche dalle risposte successive di Borrello e Rivosecchi, è necessario rendere trasparenti le modalità attraverso cui i soggetti finanziatori, o comunque portatori d'interessi, influiscono sulle decisioni politiche.

I tentativi di definire in via legislativa la rappresentanza d'interessi sono innumerevoli (se ne possono contare almeno 108 a partire dal disegno di legge dell'On. Nicola Sanese del 1976), con iniziative di quasi tutti i rappresentanti dei gruppi parlamentari, indice sicuramente che il tema è stato percepito trasversalmente nella sua rilevanza dalle forze politiche.

Le difficoltà che il legislatore ha incontrato nel tempo non fanno venir meno, ma anzi accentuano le esigenze d'intervento, non solo per l'attuale assetto dei partiti, ma, più in generale, per l'evoluzione dei processi democratici nella formazione delle politiche pubbliche. L'evoluzione del concetto stesso di democrazia, il percorso di crisi che sta attraversando e la volontà dei cittadini di trovare nuove strade per essere diversamente e pienamente rappresentati hanno incentivato tecniche di partecipazione che non si limitano agli istituti classici del *referendum* o della petizione/iniziativa legislativa, ma che s'indirizzano a consultazioni pubbliche, ad *accountability* sociale o ad altri strumenti normalmente identificati nella c.d. *e-democracy*. Questa maggiore sensibilità delle istituzioni nel sollecitare ed incentivare interventi da parte dei cittadini, di associazioni, dei portatori di interessi generali rientra nell'ampio ambito della trasformazione della nostra democrazia, che parimenti deve essere analizzata, ma che ha conseguenze diverse dagli effetti di un intervento sulle istituzioni da parte dei lobbisti o *stakeholders*. Si tratta di portatori di interessi economici e finanziari che intendono influire sui meccanismi della rappresentanza, ma con metodi e finalità sicuramente diverse da quelle del singolo cittadino o dell'ente esponenziale di un interesse pubblico generale. La natura di quegli obiettivi richiede appunto una disciplina particolare.

Vi è insomma una sorta di schizofrenia fra il bisogno percepito come nobile, si potrebbe dire inutilmente nobile, di dare sfogo ai bisogni della controdemocrazia estendendo gli istituti della democrazia diretta o, meglio, partecipativa, ben oltre i loro naturali limiti costituzionali (P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi ed., Roma, 2017)

e il bisogno percepito invece come punitivo di arrestare l'erompere dei portatori di interesse nelle dinamiche della politica che si vorrebbero agganciate solo alla corallità del sistema dei partiti politici inteso alla Duverger.

Senza poter in questa sede affrontare il concetto di “interesse” e la sua natura proteiforme (cfr. per questo L. Ornaghi, *Il concetto di 'interesse'*, Milano, Giuffré, 1984), occorre limitarsi ad affrontare le modalità attraverso cui gli *stakeholders* devono confrontarsi con le nostre istituzioni nel rispetto dei principi della trasparenza dei processi decisionali e della conoscibilità all'esterno dell'attività dei portatori d'interessi.

L'introduzione di una soluzione legislativa si fa ora più impellente per una serie di ragioni che possono essere riassunte in tre aspetti essenziali: la necessità di un intervento normativo in linea con il contesto europeo; la necessità di prendere atto e nello stesso tempo limitare i condizionamenti dell'indirizzo politico derivanti dal possesso di competenze tecniche esclusive da parte dei privati; la necessità di fare chiarezza fra i comportamenti leciti e distinguerli da quelli che invece possono avere rilevanza penale da sanzionare come interferenze illecite.

In Europa il tema della rappresentanza di interessi è stato affrontato ed in vario modo disciplinato da lungo tempo. Nel 1996 il Parlamento europeo aveva introdotto un elenco di frequentatori anche abituali con una disciplina che garantiva la trasparenza, poi si è passati, riassumendo le varie tappe, ad un registro non obbligatorio (2011), per giungere al 20 maggio 2021 quando è stato raggiunto un accordo interistituzionale tra Parlamento, Commissione e Consiglio dell'Unione che ha istituito un registro comune per la trasparenza obbligatorio. Una pari sensibilità alla regolamentazione della materia si riscontra in molti altri stati (Germania, Francia, Spagna, Lituania, Austria, Polonia, Slovenia, Irlanda, Olanda) con normative diversificate, ma che hanno fatto acquisire un metodo nei loro portatori d'interessi di organizzazione e di confronto con le rispettive istituzioni, per perseguire i propri obiettivi con effetti sia interni alla propria organizzazione statale sia a livello europeo. La prassi e l'organizzazione creata (e stabilizzata nel corso del tempo) per valorizzare gli interessi economici particolari delle proprie aziende hanno prodotto una pari consapevolezza di tali *stakeholders* anche nel contesto europeo, in particolare nella fase iniziale di formazione degli atti, preliminare alla stessa iniziativa. È stata acquisita piena consapevolezza che il sostegno alla propria economia è condizionata da una adeguata normazione (europea e, di conseguenza, interna) sintesi degli interessi particolari e generali. Non a caso la Germania, che più di altri stati influisce sulle politiche europee, ha una tradizione di studio e valorizzazione delle corporazioni d'interessi (si tratta di una linea culturale che dai *Grundlinien* di Hegel § 260 ss., fonda la nozione di ‘società civile’ e di ‘autoorganizzazione degli interessi’, passa attraverso l'elaborazione di una ‘Dottrina della Società’ da parte di L. von Stein, e approda all'organicismo di O. von Gierke, da cui S. Romano muove per creare la sua teoria dell'istituzione – per il dibattito in Germania cfr. J. H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffré, Milano, 1993; E. Forsthoft, *Lo Stato della società industriale*, Giuffré, Milano 2011; nonché A. Mangia, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un Secolo dopo la Prolusione pisana di S. Romano*, in *Dir. Soc.* 3/2012, 461 ss.).

Il secondo profilo consente di valorizzare le competenze di cui sono portatori gli *stakeholders*, in quanto proprio attraverso la loro attività si permette agli organi istituzionali di acquisire una più ampia

base informativa di carattere tecnico sulla quale fondare scelte consapevoli sulle conseguenze economico finanziarie che ricadono sulle imprese da ogni intervento normativo nazionale o europeo. Sicuramente ci sono anche altre strade per raggiungere questo obiettivo: le attività degli uffici tecnici interni alle varie Amministrazioni, le tecniche normative che impongono la valutazione d'impatto per la regolamentazione (VIR) e l'analisi conseguente (AIR), il sistema delle audizioni parlamentari. Tali presupposti tecnici sono necessari per svolgere ogni attività politica, ma non sempre sono sufficienti o comunque possono meglio essere indirizzati proceduralmente attraverso una formalizzazione degli interventi e la corretta selezione dei soggetti che hanno le competenze adeguate.

Infine, una disciplina della rappresentanza d'interessi consentirebbe di chiarire i contorni dei comportamenti leciti, distinguendoli da quelli che integrano fattispecie penalistiche in materia di anticorruzione di finanziamento illecito ai partiti ed ancor più da quelle previste nell' art. 346-*bis* c.p. che ha introdotto il reato di "traffico di influenze illecite". Norma penale introdotta con la c.d. legge Severino n. 190 del 2012 che, se da un lato ha un obiettivo meritorio rappresentato dalla necessità di contrastare il dilagante e allarmante fenomeno corruttivo sulla P.A. e sugli organi politici, dall'altro contiene una fattispecie di cui è difficile comprendere i contorni e dimostrare proceduralmente l'accordo con "mediazione onerosa" in riferimento ai soggetti che operano in un contesto politico. A ciò si deve aggiungere che tale fattispecie di reato presenta qualche dubbio di costituzionalità per la sua attuale indeterminatezza ed atipicità delle attività illecite.

La carenza di una normazione italiana che disciplini in modo omogeneo ed organico la rappresentanza d'interessi appare quindi una evidente lacuna sia a livello di forma di Stato, perché incide negativamente sulla partecipazione degli individui alla formazione delle politiche generali dello Stato, che di forma di governo, perché si inserisce nell'indirizzo politico di maggioranza determinandone l'opacità. Non si può dire, d'altra parte, che in Italia vi sia una totale assenza di regolamentazione, ma si tratta di interventi normativi, parziali, spesso inattuati perché non vincolano i destinatari, tanto che sono stati definiti addirittura "schizofrenici" (P.L. Petrillo, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2013, 465 ss. ma più ampiamente ID, *Teorie e tecniche del lobbying*, il Mulino, Bologna 2019). Altrettanto non hanno prodotto risultati significativi gli interventi normativi regionali (si pensi al regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, o alla legge della Toscana n. 5/2002, dell'Abruzzo 61/2010, della Lombardia n. 17/2016, della Calabria n. 4 del 2016, della Puglia n. 30/2017 dell'Emilia-Romagna n. 27/2019 e delle Marche n. 3/2020), molto diversi fra loro, con efficacia talvolta non obbligatoria e che, comunque, hanno influito marginalmente sul modo di operare dei portatori d'interessi da un lato e delle istituzioni regionali dall'altro.

Gli obiettivi di una futura normativa sono plurimi e concorrenti fra loro.

Innanzitutto, occorre garantire la trasparenza dell'azione, consentendo il controllo esterno delle modalità attraverso cui si forma la scelta politica e specificando le modalità attraverso cui le influenze degli *stakeholders* giungono alle istituzioni destinatarie.

Occorre anche che siano introdotti dei meccanismi d'incentivazione, al fine di favorire questa attività trasparente da parte dei grandi portatori d'interessi, delle associazioni, "terze parti", ma in particolare dei più piccoli, delle PMI che costituiscono uno degli aspetti caratterizzanti ed elementi

portanti dell'economia italiana. Soggetti questi che sicuramente non hanno una consuetudine ad operare in modo sinergico per influire appunto sulle politiche pubbliche e non sempre percepiscono la propria forza d'influenza preventiva sulle scelte nazionali ed europee, attivandosi spesso in modo non sempre coordinato quando le scelte si sono già formalizzate. Sarà poi compito dei rappresentanti politici di valutare se quell'interesse economico-finanziario perseguito sia anche coincidente con l'interesse generale, ma non si può escludere che la conoscenza e la valutazione dell'interesse particolare poi coincida anche con quello pubblico.

Più che ipotizzare esclusivamente una legge sanzionatoria che pone vincoli e condizioni, occorre inserire anche meccanismi premiali che agevolino occasioni di confronto, conoscenza degli atti e coinvolgimento diretto fra rappresentanti d'interessi e decisori.

Si segnalava all'inizio che i tentativi di disciplina della materia sono stati plurimi, ma proprio il dibattito, le proposte di legge che nel corso degli anni sono state presentate, nonché l'esperienza comparata possono consentire finalmente di giungere a definire il contenuto di questa legge, anche tenendo conto delle modalità più recenti di attività d'influenza, come quelle derivanti dalle piattaforme internet, amplificate dall'utilizzo dell'intelligenza artificiale. C'è solo da augurarsi che davvero, dopo quasi cinquant'anni d'attesa, il Parlamento giunga all'approvazione di un testo che può essere oggetto di condivisione da parte di tutte le forze politiche, perché una disciplina della materia è rispondente ad un "utile" generale.