



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it/>

Focus Regione n. 23

RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI E ATTIVITÀ DI LOBBYING: VICENDE DI CRONACA E INIZIATIVE LEGISLATIVE

I membri del Congresso devono essere costretti a indossare uniformi come piloti di Formula 1, così possiamo identificare i loro sponsor.
(Caroline Baum, giornalista australiana)

Come capita spesso, eventi di cronaca e polemica politica incrociano e si sovrappongono ai percorsi normativi.

A metà dello scorso mese di gennaio risale la notizia che il fondatore del M5S Beppe Grillo risulta indagato dalla Procura di Milano per traffico di influenze illecite in favore della *Moby Lines*, la compagnia marittima di proprietà dell'armatore Vincenzo Onorato.

La notizia ha avuto un'eco amplificata dal fatto che il suo Movimento ha perorato a lungo la necessità di intervenire in sede legislativa sul c.d. "traffico di influenze illecite", come disciplinato dalla legge n. 190/2012 ⁽¹⁾ e recentemente modificato dalla legge n. 3/2019 ⁽²⁾.

Negli stessi giorni, precisamente il 12 gennaio u.s., la Camera dei deputati approvava in prima lettura un testo di legge unificato recante la *Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi* ⁽³⁾.

La coincidenza – certamente casuale – ha rilanciato la necessità, ma anche la problematicità, della definizione in sede penale delle attività illecite, l'urgenza di fornire un inquadramento della legittima attività di rappresentanza degli interessi e dei suoi profili professionali: il tutto a conferma della rilevanza della questione, tanto nel dibattito che nella concreta attività politica.

Certo, di fronte all'avvenuto, primo passaggio parlamentare, una domanda che è lecito e doveroso farsi: sarà la volta buona?

È infatti dal 1976 che il Parlamento cerca di definire in termini legislativi la cosiddetta "attività di lobbying".

E da allora si contano almeno 96 progetti di legge presentati, nessuno dei quali giunto alla definitiva approvazione.

È certamente di buon auspicio che almeno un ramo del Parlamento abbia a larghissima maggioranza approvato il testo su cui era stato trovato un compromesso in Commissione Affari Costituzionali: il cammino è tuttavia ancora lungo e un fattore rilevante sarà la continuità della attuale legislatura.

Il testo legislativo approvato presenta una indubbia organicità, intervenendo a disciplinare:

- l'obbligo di iscrizione a un istituendo registro nazionale per la trasparenza dell'attività di relazione per la rappresentanza di interessi per coloro che intendono svolgere tale attività presso i decisori pubblici (art. 4);
- la trasparenza dell'agenda degli incontri dei rappresentanti di interessi (art. 5);
- il codice deontologico (art. 6);
- il comitato di sorveglianza specifico presso l'Antitrust (art. 7);
- la procedura di consultazione da parte dei decisori pubblici (art. 10);
- l'apparato sanzionatorio in ipotesi di violazioni (art.11).

Non meno rilevante è lo sforzo definitorio prodotto dalla norma (art. 2), che in questo campo è particolarmente importante e delicato.

La **rappresentanza degli interessi** viene così individuata come *ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali pubblici e svolta professionalmente dai rappresentanti di interessi, anche mediante procedure digitali.*

I **rappresentanti di interessi** sono identificati come *i soggetti che rappresentano presso i decisori pubblici interessi leciti di rilevanza anche non generale ed anche di natura non economica al fine di promuovere l'avvio di processi decisionali pubblici o di contribuire su processi in corso ma anche soggetti che svolgono, previo mandato, per conto dell'organizzazione di appartenenza l'attività di rappresentanza di interessi, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro o con altra finalità.*

Costoro si distinguono dai **portatori di interessi**, *ossia persone, enti, società o associazioni che, per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi particolari, incaricano rappresentanti di interessi, sia i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi incarichi professionali in merito.*

Molto importante è infine la definizione della categoria dei **decisori pubblici**, tra i quali figurano *i membri del Parlamento e del Governo; i Presidenti, Assessori e Consiglieri regionali, Presidenti e Consiglieri delle Province e delle città metropolitane, Sindaci, Assessori e Consiglieri comunali dei Comuni capoluogo di Regione, Presidenti e Assessori dei municipi o delle circoscrizioni dei Comuni capoluogo di Regione; Presidenti; organi di vertice, responsabili degli uffici di diretta collaborazione degli organi di cui sopra; organi di vertice degli enti pubblici statali; titolari degli incarichi di vertice degli enti territoriali e degli enti pubblici, titolari di incarichi di funzione dirigenziale delle amministrazioni pubbliche.*

Al fine di disciplinare queste attività, la nuova norma istituisce presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Registro pubblico per la trasparenza dell'attività di relazione per la rappresentanza di interessi (art. 4).

L'operatività di detti soggetti trova riscontro in questo Registro, dove ciascun rappresentante di interessi inserisce e aggiorna l'agenda dei propri incontri (art. 5) con i decisori pubblici, mentre, su base annua, i medesimi soggetti sono tenuti a trasmettere al Comitato di sorveglianza una relazione sintetica, concernente l'attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno precedente.

Una specifica attenzione mostra la normativa nel distinguere tale attività, a valenza professionale, dall' "attività di rappresentanza di interessi svolta da enti pubblici, anche territoriali, o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, nonché dai partiti o movimenti politici, né alle attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e

imprenditoriali” che come tale fuoriesce dalle fattispecie regolate dalla legge e non è sottoposta alla sua regolamentazione (art. 3).

Si tratta in questo caso di un’attività propria e imprescindibile per il funzionamento del meccanismo democratico, che ha un riconoscimento anche costituzionale, nell’istituzione (art. 99) del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro – il CNEL – composto “*di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive*”, “*organo di consulenza delle Camere e del Governo*” e che “*può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale*”.

Il tema in generale è di particolare importanza ma anche complessità perché, pur nei suoi lineamenti talora incerti ed ambigui, sappiamo essere fattore rilevante del gioco democratico – parlamentare ed evoca o comunque a che fare con snodi essenziali del funzionamento del sistema politico democratico.

Partiamo da qui.

Se accettiamo che la politica sia *la decisione dei fini, cioè del bilanciamento dei valori e degli interessi da attuare tramite “strumenti” giuridici* ⁽⁴⁾, ne consegue che essa presidia lo snodo essenziale della composizione degli interessi, nel momento in cui questa determina vantaggi o penalizzazioni o comunque incide sulla situazione dei singoli cittadini, dei gruppi sociali, ma anche sulle generazioni future.

La politica è chiamata a decidere di questa composizione degli interessi, attribuendo la finale veste giuridica a questa complessa interazione in cui naturalmente influiscono anche le dimensioni ideologiche, valoriali e programmatiche dei decisori.

Se ci pensiamo bene, questa è la struttura profonda, fisiologica del gioco politico.

E il gioco politico può assumere qui – come l’esperienza e la storia ci mostrano - le più diverse forme, da quelle più rispettose dei ruoli e delle procedure e quindi delle norme e della deontologia a quelle più nettamente illecite e penalmente rilevanti.

Qui incontriamo una prima area di opacità, a dire il vero più teorica che pratica: come e dove il decisore politico acquisisce contezza e cognizione degli interessi che attendono la loro composizione?

Dico teorica perché capita spesso, in sedi accademiche o giurisprudenziale, di imbattersi in assunzioni o definizioni la cui genericità ed astrattezza denota soprattutto la mancata conoscenza o considerazione della concreta attività politico-amministrativa quale si dispiega in una società democratica.

Certamente l’uomo politico in quanto tale, cioè in quanto esito di una selezione nella competizione elettorale, si connota già come portatore di specifici valori e di interessi, al pari del Partito al quale esso appartiene e di cui è espressione.

Ma questo è solo il punto di partenza: che va tuttavia riconosciuto e rispettato.

In realtà questo che può apparire come una sorta di automatismo – il politico impegnato a favorire la difesa o il prevalere degli interessi di cui è espressione – visto da vicino è di fatto un processo complesso, se solo si considera la concretezza del lavoro legislativo, il percorso di approfondimento, di confronto e di mediazione, di elaborazione tecnica e fin testuale che porta alla formulazione definitiva dei provvedimenti.

Questo vale per gran parte dell’attività normativa, ma ancor più per quella ad elevato livello di complessità tecnica o settoriale: e ciò per la semplice ragione che in linea generale un provvedimento genera vantaggi o penalizza settori specifici dei cittadini o delle imprese la cui conoscenza e valutazione non è sempre scontata.

Il punto centrale è quindi: quando e come gli interessi nella loro compiuta declinazione tecnica e financo testuale si esprimono e si mettono in gioco quando questi devono trovare – ad opera della politica – la loro composizione di merito e la loro espressione giuridica?

Questo per dire che qui, in questa complessità tecnico-giuridica, si apre uno spazio di natura professionale, per dei soggetti, delle figure appunto professionali, che si offrono di “tradurre” le istanze dei soggetti portatori di interessi in contributi effettivamente rappresentabili e quindi efficaci, nelle forme e nei tempi opportuni e alle istanze pubbliche competenti.

È la triangolazione che la politologia, ma anche la nuova norma di cui qui si discute, opportunamente introduce, quando distingue appunto tra portatori di interessi, rappresentanti di interessi e decisori pubblici.

Di questo si occupa a fondo, ad esempio A. Cattaneo in un testo prezioso perché maturato nel concreto di una importante esperienza (5) che rivendica la dignità di un’attività professionale, quello delle agenzie di lobbying: un’attività che troppo spesso nel ns Paese è assimilata a pratiche illecite, quando gli interessi e la politica trovano e praticano facili scorciatoie per la composizione degli interessi di cui sopra.

Il volume in questione, ad esempio, mostra bene come una rappresentanza professionalmente qualificata e trasparente di interessi consenta l’apporto conoscitivo al pubblico decisore di elementi che sono nella disponibilità del solo “addetto ai lavori”.

E ancor più: si può talora trattare di “*individuare e valorizzare, dentro un interesse privato, quanto lo può connotare come un interesse pubblico*” (6).

Tornando al testo di legge appena approvato dalla camera dei Deputati, è da segnalare che l’art. 8 (*Diritti degli iscritti nel Registro*), al c. 2 impegna le Amministrazioni dello Stato, nonché le Regioni e le Province autonome a definire con propri provvedimenti le forme e le modalità di esercizio da parte dei rappresentanti di interessi delle facoltà di presentare ai decisori pubblici le proprie proposte, in analogia di quanto accade in sede nazionale: una sorta di sollecitazione a dotarsi di una analoga regolamentazione in tema di rappresentanza degli interessi.

A tal proposito vale qui la pena di segnalare che Regione Lombardia si è dotata per tempo di una propria, specifica norma in materia, la l.r. 20 luglio 2016, n. 17 recante *la Disciplina per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale*.

Al pari della successiva norma nazionale, essa fornisce le necessarie definizioni dei soggetti disciplinati (art.2), in particolare l’*attività di rappresentanza di interessi*, i *rappresentanti di interessi*, i *portatori di interessi* ed i *decisori pubblici*.

La norma istituisce poi l’*Elenco dei rappresentanti di interessi* (art. 3), al quale i soggetti sono tenuti ad iscriversi per esercitare la loro attività di rappresentanza presso i decisori regionali, esercitando i *diritti* previsti dall’art. 8 e rispettando gli *obblighi* di cui all’art. 7.

Anche la normativa lombarda prevede un trattamento specifico per le *Organizzazioni economiche e sociali maggiormente rappresentative a livello regionale* (art. 4): a differenza del legislatore nazionale che ne prevede l’esenzione, qui è prevista l’iscrizione automatica al succitato *Elenco dei rappresentanti di interessi*.

La rendicontazione delle attività dei rappresentanti assume qui la forma semplificata della *Relazione annuale concernente l’attività svolta nell’anno precedente*, che include “a) *l’elenco delle attività di rappresentanza poste in essere*; b) *l’elenco dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte le predette attività*” (art. 7, commi 3 e 4).

Da notare infine che la normativa qui richiamata è riservata all'attività esercitata nei confronti del Consiglio regionale: quella presso la Giunta è demandata dall'art. 10 ad uno specifico Regolamento regionale ⁽⁷⁾.

In riferimento alla implementazione delle normative regionali qui richiamate, si possono conclusivamente riferire i dati relativi all'elenco dei Rappresentanti quale risulta dall'apposita sezione del sito del Consiglio regionale: se ne ricava che ad oggi all'incirca una quarantina sono i "Portatori di interessi che hanno conferito l'incarico di rappresentanza" ivi iscritti, ai quali sono associati i relativi "Rappresentanti di interessi e domicilio professionale", cui è stata conferita l'attività di rappresentanza.

Resta da sottolineare la tempestività del legislatore regionale che ha conferito alla materia un quadro di chiarezza e regolamentazione, laddove quello nazionale non è riuscito fin qui ad intervenire conclusivamente, nonostante gli innumerevoli tentativi fin qui compiuti.

Certamente il fenomeno investe il livello istituzionale regionale in termini più contenuti, non paragonabili a quanto accade in sede nazionale, tanto nelle sedi legislative che esecutive.

L'esperienza internazionale, quella americana in particolare, ci conforta quanto alla possibilità di definire un perimetro di legittimità e quindi di professionalità alle attività di lobbying, sottraendole alle modalità informali e alle scorciatoie ben note al "costume italico".

Ma quelle stesse esperienze mostrano la persistente criticità del rapporto tra potere economico e potere politico nel contesto politico – istituzionale delle democrazie moderne e la capacità addirittura crescente degli interessi economici e dei portatori di interesse più agguerriti di orientare le scelte dei governi.

1. Legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*
2. Legge 9 gennaio 2019, n. 3, *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*
3. Atto Camera n. 196 - XVIII Legislatura, *Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi* approvato con il nuovo titolo "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi". Approvato in testo unificato il 12 gennaio 2022 e trasmesso al Senato il 19 gennaio 2022
4. F. Follieri, *Politica e amministrazione*, in [P.A. – Persona e Amministrazione](#), n. 1/201
5. A. Cattaneo, *Il mestiere del potere. Dai taccuini di un lobbista*, Laterza, 2018. Cattaneo è *founding partner* di Cattaneo Zanetto & Co, società leader in Italia nelle relazioni istituzionali
6. *ibidem*, p. 103
7. si tratta del Regolamento regionale 13 ottobre 2017 - n. 6, recante la *Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso la Giunta regionale e gli enti di cui all'articolo 48 dello Statuto d'autonomia come individuati dall'articolo 1 e dagli allegati A1 e A2 della l.r. 30/2006*, che peraltro ricalca ampiamente la disciplina in legge.

Il Responsabile del Focus Regione
Dott. Giampaolo Ioriatti