

Disegno di legge recante la “Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali” (A.S. 281 e connessi)

Il diritto di partecipare e di essere ascoltati

Il tema del diritto alla rappresentanza d'interessi e più in generale del diritto di partecipazione attiva dei cittadini e dei corpi sociali al processo di decisione pubblico contribuisce a misurare il grado di trasparenza e di partecipazione democratica di un Paese. Numerose istituzioni internazionali¹ si sono espresse sul tema e alcune di queste hanno segnalato tra l'altro, lo scarso grado di trasparenza del processo decisionale italiano.

In ambito internazionale ed europeo, la regolamentazione dell'attività si è tradotta in una serie di adempimenti cui sono tenuti i soggetti che svolgono professionalmente tale attività. Il grado di completezza dei dati e di accesso alle informazioni, ivi incluso l'istituzione di Registro pubblico, cui sono tenuti a iscriversi i c.d. lobbisti, varia di Paese in Paese. Le finalità di queste previsioni sono simili ai modesti risultati prodotti. Una maggior trasparenza o una riduzione dei fenomeni di “compravendita” della decisione non appaiono infatti essersi realizzati pienamente negli anni, sia nei Paesi che hanno una tradizione giuridico-istituzionale e culturale più vicine alla nostra, che in quelli di matrice anglosassone.

In Italia, nelle ultime legislature, da più parti si è sostenuto un nesso di causa-effetto tra l'attività di rappresentanza d'interessi (c.d. *lobbying*) e la trasparenza della decisione pubblica. L'equazione alla base del ragionamento è che il gruppo d'interesse sia il principale soggetto “interessato” nel volere mantenere - nella forma più opaca possibile - la propria attività di influenza con le istituzioni; quest'ultima avrebbe la conseguenza di produrre norme i cui effetti si rivelerebbero spesso asimmetrici e corporativi. Da qui l'esigenza di regolare l'attività di *lobbying* ritenuta da alcuni, con una buona dose di demagogia, una sorta di “rischio necessario”, da altri persino “elemento inquinante” della cosa pubblica.

Le spinte per l'adozione di una regolamentazione, appaiono spesso avanzate dalle stesse rappresentanze associative di categoria, che negli anni hanno spesso manifestato l'esigenza di “emersione” o di legittimazione pubblica del *lobbying*, esigenza che sottende anche il riconoscimento per la professione svolta. Alcuni addetti ai lavori si spingono a sostenere la necessità di fissare specifici requisiti/caratteristiche professionali, tali da costituire, ove riconosciute – una sorta di accesso o abilitazione alla professione. Altri, in ragione di evidenti conflitti d'interesse, chiedono l'esclusione dell'attività di rappresentanza per alcune categorie professionali: ad esempio i giornalisti professionisti o chi ha appena lasciato un incarico elettivo o pubblico. E ancora, alcuni differenziano i soggetti, tenuti alla rendicontazione di cui sopra, da coloro che invece agirebbero per interessi c.d. “generali”, ad esempio: un sindacato di lavoratori, Confindustria o le ONG.

¹ OECD., Trasparency International, Commissione Europea, Consiglio Europeo, Nazioni Unite, e molti altri.

Senza dimenticare chi vorrebbe distinguere la rappresentanza d'interessi economici da quelli sociali o senza scopi di lucro. Queste ipotesi si rinvergono in diverse proposte di legge sia nelle passate legislature che in quella attuale.

Come si può notare, si tratta di punti di vista tanto legittimi quanto discrezionali il cui filo conduttore è implicitamente quello di riservare corsie, creare impedimenti, introdurre oneri o prevedere differenti gradi di accesso e partecipazione ai corpi sociali. Tant'è che nelle proposte di legge in discussione, si prevedono degli specifici articoli che sembrano voler dare una o più prerogative al rappresentante d'interessi, ad esempio il "diritto di presentare proposte o aver accesso a dati, documenti o informazioni. In realtà, si tratta di prerogative "fittizie", perché tali diritti sono esse stesse le basi fondanti di uno stato democratico e sono previsti in numerose disposizioni della nostra Costituzione.

Le società moderne sono società plurali, la sfida è governare e far crescere il pluralismo e le sue complessità, non ridurlo né tantomeno emarginarlo. I cittadini, ancor più nei giorni nostri, chiedono, proprio alle Istituzioni e alla classe politica, che la partecipazione sia, nei fatti, assicurata a tutti in egual misura e senza introdurre barriere; la trasparenza, in uno Stato di diritto, sarebbe viceversa cosa "dovuta".

Il Palazzo di vetro

Il *lobbying*, specie se inteso come mero fenomeno di persuasione più o meno occulto e corporativo, può venire "alla luce del sole" qualora l'iter decisionale sia reso strutturalmente il più trasparente possibile, in tutte le sue fasi. Il nostro sistema dovrebbe essere ricostruito, ri-concepito con l'obiettivo di ridurre al minimo gli spazi di opacità. Opacità che non è presente solo in chi esercita una legittima influenza sulle istituzioni ma nelle istituzioni stesse; queste sì, a mio modo di vedere, "colpevoli". In questo senso, appare condivisibile la posizione e il documento depositato presso la Commissione dal FOIA4Italy, che dimostra quanto il legame tra trasparenza della decisione pubblica e *lobbying* sia indissolubilmente forte.

Se non si riconosce questo, l'intervento di regolare l'attività di *lobbying* resta una bandiera da sventolare. Pertanto, alla domanda se sia utile ed efficace l'adozione in Italia di una legge per regolare l'attività di *lobbying*, la risposta è: dipende. **Qualsiasi normativa sul *lobbying*, infatti, se non è accompagnata da una profonda modifica dei meccanismi di trasparenza e pubblicità del processo decisionale, rischia di creare ulteriori barriere all'accesso e maggiori asimmetrie informative.** In sintesi più svantaggi che vantaggi.

Mi spiego con un esempio. Il grado di trasparenza delle istituzioni europee è decisamente superiore a quello italiano; ma ciò non è dovuto alla presenza di regole sulla rappresentanza d'interessi. Piuttosto ad una chiara e ben indentificata procedura di formazione delle norme, nel corso della quale, vi sono ampie possibilità di partecipazione sia di singoli cittadini che dei gruppi di interesse. Questo non vuol dire che a Bruxelles tutto funzioni alla perfezione. Ma non vi è dubbio che, in sede europea, esistono fasi dell'iter di una proposta normativa che sono ben definiti e partecipati anche dal basso, e sin dal loro avvio. Inoltre, la forte competizione fra interessi contrapposti porta ad un reciproco controllo tra i Gruppi stessi - che siano o meno - iscritti ad un Registro o abbiano ottenuto "l'agognato" *pass* di accesso ai luoghi istituzionali.

Se poi osserviamo ciò che avviene negli USA o in Gran Bretagna, la questione del *lobbying* e del Registro ha radici e meccanismi molto consolidati e pienamente inseriti all'interno

dei valori “costituzionali” e delle stesse procedure di formazione delle leggi. Basti pensare al principio dell’eletto britannico di rappresentare “al meglio” gli interessi della propria *constituency* (collegio elettorale), alle cd *private bill*, sino alla partecipazione attiva dei rappresentanti dei Gruppi d’interesse alle sedute delle commissioni del Congresso USA in sede di votazioni, o ai meccanismi di finanziamento privato della politica i cd. PAC *Public Action Commitee*.

Quanto sopra esposto, per evidenziare il mancato approccio sistemico delle proposte di legge in esame. Si tratta d’interventi parziali che, consentitemi una metafora calcistica, appaiono come voler mettere la moviola in campo che riprenda però solo la metà campo della squadra ospite.

Non ho quindi osservazioni da fare sui singoli disegni di legge in esame, tutti contengono previsioni già adottate in altri paesi. A chi scrive, un’isolata regolamentazione del *lobbying*, appare più un fatto simbolico che una reale volontà di modernizzare i meccanismi di partecipazione alla decisione pubblica. A meno che, non ci si voglia accontentare di avere una rendicontazione da parte di una sparuta minoranza di volenterosi professionisti. Risultato questo che è molto lontano da quello che dovrebbe essere il reale obiettivo di una democrazia matura come la nostra: **rendere quanto più possibile trasparente e tracciata la decisione pubblica, i suoi obiettivi e il suo costo/impatto.**

Alcuni esempi rendere più trasparente il processo decisionale

In Italia, gli esempi di mancanza di trasparenza del nostro processo normativo, sono numerosi, senza tralasciare tutto ciò che attiene anche alla normazione secondaria, dagli impatti altrettanto forti e che resta avvolta ancor più da indecifrabili meccanismi.

Peraltro l’evidente spostamento del baricentro decisionale a favore del Governo rispetto al “ruolo geometrico e di composizione degli interessi” del Parlamento rende ancor più evidente la necessità che s’individuino meccanismi di controllo e di bilanciamento sia tra le stesse istituzioni che nell’arena politico-legislativa.

Al fine di rendere concreta e utile questa nota - a titolo di esempio - semplici interventi che potrebbero essere esaminati e attuati nel breve e nel medio periodo, se vi è una reale e comune volontà politica. Tali iniziative avrebbero il duplice effetto di rendere pubblici gli interessi e le posizioni in campo e di consentire a chiunque di accedere al maggior numero d’informazioni possibile.

- Utilizzare il *web* quale strumento principale per informare tempestivamente tutti i cittadini con procedure definite e tempistiche da rispettare per legge;
- Introdurre l’obbligo di procedure di consultazione pubblica in vista d’iniziativa legislative governative (tempi e modalità). Introdurre tale l’obbligo anche nei casi di decretazione d’urgenza;
- Prevedere l’obbligo istituzionale di pubblicare qualsiasi documento, nota, studio che interviene su una specifica materia oggetto di regolazione;
- Rendere pubblici i resoconti/verbali dei Consigli dei Ministri, salvo casi specifici di ragioni di Stato;
- Prevedere obbligatoriamente la diretta in *streaming* di tutte le sedute delle commissioni parlamentari, ivi incluso quelle in sede di Comitato ristretto, degli

incontri istituzionali, delle audizioni anche informali che vengono tenute sia dall'esecutivo, nei suoi diversi livelli, che dal Parlamento.

- Semplificare l'AIR, ma attuarla obbligatoriamente soprattutto alla normazione secondaria². Formalizzare e rendere pubblico un chiaro e semplice percorso di consultazione e di analisi costi-benefici da parte degli Uffici che intendono promuovere la norma. Questo percorso apre alla partecipazione, migliora la qualità e l'impatto della regolazione e limita l'adozione di norme non necessarie da parte della burocrazia o dei Gruppi di Interesse e che appesantiscono di oneri i cittadini e i corpi sociali.

Concludo con un accenno ad un aspetto di cui si dovrebbe tener massimo conto. Il nostro Paese ha, da diversi anni, assunto una pericolosa deriva legislativa: provvedimenti *omnibus* dai contenuti abnormi, norme incomprensibili ad appannaggio di pochi eletti, spesso tecnicamente sbagliate e frutto di approssimazione. Di questo, ne sono responsabili sia le Istituzioni (politiche e burocratiche) che i Gruppi d'interesse. L'opacità si nasconde proprio nell'indecifrabilità dei testi normativi.

Non sarebbe sbagliato se il Parlamento sentisse il bisogno di occuparsi anche di questo. Il ché non vuol dire di ripetere l'errore di affidare ai c.d. Comitati per la legislazione o a presunti "comitati tecnici di esperti" l'adozione di nuove iniziative per la semplificazione del linguaggio normativo i cui risultati, sino ad oggi, sono pressoché nulli. Non possiamo pensare di affidare il compito di trovare la cura agli stessi che - per ragioni di interesse o di potere - hanno contribuito a portare questo "virus" nella nostra democrazia.

Le leggi devono essere chiare e semplici per tutti, altrimenti la parola "democrazia" resta una parola vuota.

Roma, 7 aprile 2015

Francesco Schlitzer

VerA – è una società di consulenza nelle relazioni istituzionali, nata nel 2008, la prima in Italia ad aver aderito ai principi di *Responsible lobbying* del Global Compact delle Nazioni Unite. (www.veraonline.it).

Francesco Schlitzer è il fondatore di VerA. Dopo un'esperienza nella Pubblica Amministrazione, si è specializzato in relazioni istituzionali a Roma e Bruxelles. Dopo aver fondato la prima società di consulenza in Italia specializzata nelle relazioni istituzionali, è stato chiamato a Capo delle Relazioni istituzionali e dei Rapporti con gli stakeholder del Gruppo Autostrade. E' vice Presidente de L'altra Napoli *onlus* che si occupa di interventi riqualificazione urbana e sociale nella città di Napoli. Di recente

² Uno spunto potrebbe essere preso dal modello USA, il paese che ha più utilizzato - sin dalla metà degli anni'70 - l'AIR che viene applicata sull'attività di normazione dell'Esecutivo e in particolare sulle proposte normative delle Agenzie statunitensi.

sta lavorando alla costituzione di un gruppo di lavoro www.legginchiario.it per sensibilizzare le istituzioni all'adozione di linguaggi normativi comprensibili a tutti.