

La partecipazione degli “interessi” ai processi normativi

di Annamaria Poggi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il dibattito sulla collocazione dei “gruppi” e degli “interessi” nei processi normativi. – 2. La capacità di “ascolto” degli interessi nei processi normativi. Lo stato dell’arte. – 3. Prima conseguenza: la dislocazione delle istanze degli interessi verso le sedi governative. – 4. Seconda conseguenza: l’esplosione delle lobbies e dei lobbisti. – 5. Qualche considerazione di sintesi.

1. *Introduzione. Il dibattito sulla collocazione dei “gruppi” e degli “interessi” nei processi normativi*

Il titolo di questa sessione del Convegno (*La partecipazione degli interessi ai processi normativi*) richiede di interrogarsi in merito alla capacità dei processi normativi di essere sede di ascolto e valutazione/ponderazione degli interessi implicati nell’oggetto o negli oggetti da normare.

Si tratta di una capacità che pare inserirsi in un perimetro di costituzionalità difficilmente controvertibile. La Costituzione, infatti, prevede diversi strumenti quali, la petizione e l’iniziativa legislativa popolare, mentre le norme dei regolamenti di Camera (art. 144) e Senato (art. 48) prevedono la possibilità per le Commissioni parlamentari, previa intesa con il Presidente, di acquisire ogni elemento utile all’indagine riguardante l’oggetto dei disegni di legge.

Si potrebbe obiettare che tali strumenti avevano una finalità diversa da quella riguardante la partecipazione strutturata di interessi al processo normativo. È indubbio, infatti, come ben emerge dalla lettura degli Atti dell’Assemblea Costituente, che l’iniziativa legislativa popolare sia stata introdotta quale “difesa” popolare contro la maggioranza, come pure è probabile che l’acquisizione di elementi utili al processo legislativo nelle Commissioni parlamentari sia finalizzato al reperimento di elementi di conoscenza di tipo tecnico. Ma ciò non toglie che essi possano essere utilizzati secondo logiche e finalità differenti da quelle originariamente previste, allo scopo di rispondere ad esigenze conclamate o comunque a problematiche che richiedono soluzioni. L’obiezione, in sostanza, è che a livello costituzionale non sia prevista

* Prof.ssa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Torino.

l'ingresso degli "interessi" nei processi legislativi, nel senso che sia previsto l'ingresso di gruppi ma non di gruppi di interesse.

In realtà la questione è più complessa di tale netta distinzione poiché le previsioni costituzionali costituiscono il precipitato di un lungo cammino storico e culturale che iniziò con la volontà di emancipazione dei gruppi economici dallo Stato: «il sistema economico di mercato, nella cornice della proclamata autonomia della società civile rispetto allo Stato (...) in un arco storico che prende le mosse dalla seconda metà del XVIII secolo, rappresenta il luogo temporale a partire dal quale la questione dei gruppi d'interesse e di pressione diviene significativa»¹. La legge doganale nordamericana del 1789 e la legge francese Le Chapelier del 1791 sono probabilmente le prime forme di reazione allo sviluppo di un sistema di gruppi che, tuttavia, non riuscirà ad essere arrestato ed, anzi, si svilupperà ed articolerà in maniera sempre più robusta.

Sullo sfondo di tali processi, come ben evidenzia Fisichella, un dibattito teorico che vede contrapporsi due diverse visioni del mondo relativamente al tema della "struttura" dell'archetipo dell'interesse generale. Una prima assume che il *bonum commune* «possa derivare, e in concreto spesso discende, dall'interazione dei gruppi, i quali perciò partecipano sia alla piena realizzazione dell'individuo – arricchito dall'integrazione nella famiglia, nella categoria professionale, nella confessione religiosa, nella comunità territoriale – sia alla formazione del bene comune»². Una seconda che, viceversa, «giudica gli interessi dei gruppi e delle 'associazioni particolari' come altrettanti ostacoli e pericoli per l'interesse generale, per la sua emergenza e corretta gestione, per un sano e armonico rapporto tra cittadini e sistema politico globale»³. Il che spiega la ricorrente conflittualità teorica che si sviluppa intorno al tema dei gruppi e del loro influire sulla formazione dell'interesse generale.

Secondo le c.d. concezioni formalistiche e sostantive, come noto, solo alle determinazioni del decisore pubblico, in quanto detentore del potere legittimo, può essere attribuita la qualifica di interesse pubblico⁴. Al contrario per le concezioni realistiche nelle società conflittuali gli individui perseguono interessi diversi e si associano per acquistare maggiore forza nello scontro/

¹ D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani online, 1994.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Sul punto per tutti v. W. LEYS, *The Relevance and Generality of "The Public Interest"*, in C. FRIEDRICH (a cura di), *The Public Interest*, New York, 1962, p. 238

confronto tra tali interessi e pertanto in tali contesti riesce difficile identificare un “interesse pubblico” al di fuori di tale scontro/incontro⁵.

Ora, qualunque sia la posizione che si assume rispetto a tale dibattito teorico, è difficile contestare alla teorie realistiche la constatazione che nelle società conflittuali i gruppi di interesse non costituiscono un mero costrutto artificiale e, proprio perciò, occorre occuparsene, prendendoli “sul serio”. Ed ecco allora che in questo contesto diventa centrale l’esatta definizione del “gruppo” e la delimitazione delle sue attività, rispetto al processo di composizione dell’interesse generale e, nella fattispecie, rispetto ai processi normativi.

Secondo Bentley, il “padre della teoria dei gruppi”, i gruppi di interesse sono naturali attori del sistema sociale⁶ ed essi costituiscono sempre espressione di interessi di talchè vi è sempre un’identificazione tra gruppo ed interesse⁷: «*there is no group without interests*»⁸. Impostazione ripresa e sviluppata qualche decennio dopo da Truman allo scopo di sedimentare l’idea che l’intera società fosse pervasa da gruppi di interesse di vario genere (economico, sociale, culturale) quale conseguenza di attitudini approfondite, peraltro, dalla psicologia sociale⁹.

Si tratta di un’assunzione rilevante ai nostri fini, poiché l’eccessiva dilatazione della nozione di gruppo, quale quella secondo cui gruppo sarebbe qualunque aggregato di soggetti accomunati da valori¹⁰, finisce per non avere alcuna utilità negli studi di settore riguardanti le varie tipologie di gruppi sociali ed economici.

⁵ Così R. DAHL, E. LINDBLOM, *Politics, economics and welfare: planning and politico-economic system resolved into basic social processes*, New York, 1953, p. 501 ss.

⁶ A. F. BENTLEY, *The process of government: a study of social pressures*, Chicago 1908, tr. it.: *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, Milano 1983, p. 210 ss.

⁷ Così anche G. BUTTÀ, *Presentazione*, in *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, di A.F. BENTLEY, Milano 1983, V-XLV.

⁸ A. F. BENTLEY, *The process of government: a study of social pressures* cit., p. 211.

⁹ D. TRUMAN, *The governmental process: political interest and public opinion*, New York, 1951. Negli anni successive si è registrata una notevole crescita degli studi politologici sui gruppi tra cui v. E. LATHAM, *The Group Basis of Politics: a study in basing point legislation*, New York, 1952; B. GROSS, *The Legislative Struggle: A Study in Social Combat*, New York, 1953; S. FINER, *The Anonymous Empire*, in *Political Studies*, VI, 1958, 16 ss.; J. LA PALOMBARA, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, 1964; G. PASQUINO, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Bari, 1988; L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, 1991; S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano, 2000; G. PIRZIO AMMISSARI, *L’Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell’Unione europea*, Roma, 2004

¹⁰ Così, ad esempio, J. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, cit.

Come altrettanto rilevante è la distinzione introdotta da Meynaud, ed oggi generalmente accettata nella letteratura europea, tra gruppi di interesse e gruppi di pressione: «i gruppi di interesse si trasformano in gruppi di pressione al momento in cui i responsabili utilizzano la loro azione sull'apparato governativo per far trionfare le loro aspirazioni o rivendicazioni»¹¹. Non solo, ma seguendo l'impostazione di Finer, la "pressione" costituisce uno strumento di eccezionale rilevanza poiché essa si concretizza in una vera e propria "minaccia" di una sanzione (ovviamente di natura diversa da quella nota nel diritto penale) in caso di mancato accoglimento delle richieste¹².

Al gruppo di interesse, osserva convincentemente Fisichella dunque, può non bastare l'impegno nel sistema sociale ma può invece «necessitargli, per la difesa e per l'espansione delle sue domande, l'accesso all'arena politica»¹³. Perciò, prosegue l'A. «è questo passaggio che fa del gruppo di interesse un gruppo di pressione. Dunque, un gruppo di interesse diviene un gruppo di pressione allorché si porta nell'arena politica e opera come attore politico. Finché il gruppo si muove nelle dimensioni (sociali, economiche, culturali) del non politico, esso rimane un gruppo di interesse e va classificato come tale». Inoltre, osserva ancora l'A., tale passaggio è spesso determinato dall'invadenza della politica nella sfera di azione dei soggetti in questione: più la dimensione politica rispetta l'autonomia dei soggetti meno i gruppi sono indotti ad operare nel circuito politico e viceversa¹⁴.

Come che sia è comunque sull'aspetto dell'accesso all'arena politica, che ora occorre indagare poiché esso può manifestarsi secondo modalità diverse e costituisce indice significativo della capacità di "ascolto" dei gruppi e degli interessi da parte dei soggetti deputati ai processi normativi degli interessi stessi¹⁵.

¹¹ J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, Paris, 1965, p. 10.

¹² S.E. FINER, *Interest groups and the political process in Great Britain*, in H.W. EHRMAN (a cura di), *Interest groups on four continents*, Pittsburg, 1958, 118 ss.

¹³ D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e di pressione*, cit.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Sull'incidenza dei gruppi di pressione nei sistemi democratici v. l'ampia e analitica disamina di P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.

2. *La capacità di “ascolto” degli interessi nei processi normativi. Lo stato dell’arte*¹⁶

Che tale capacità di ascolto sia da considerarsi rilevante nel nostro impianto costituzionale è testimoniato dalle discussioni che sulla questione si ebbero nell’Assemblea Costituente¹⁷.

Nell’avvio di discussione in Seconda Sottocommissione il 3 settembre 1946 Mortati, in qualità di Relatore, sosteneva la necessità di una “integrazione” della rappresentanza: «Ammessa una rappresentanza formata in un dato modo, si domanda se, insieme o accanto a questa rappresentanza politica che esprime gli orientamenti dei vari partiti fra cui si divide il corpo elettorale, non vi sia posto per un’altra forma di rappresentanza, la quale esprima la volontà dello stesso popolo, che sia quindi anche espressione del suffragio generale, ma in una veste diversa», in funzione tuttavia di introdurre più che la rappresentanza per territori, quella per categorie «l’integrazione potrebbe essere più soddisfacente se si fondessero le due rappresentanze e si ripartisse il numero dei seggi della seconda Camera fra le Regioni (e si vedrà in un secondo tempo se la rappresentanza debba essere proporzionale o raggiunta in altra forma). Attribuito un numero di seggi alle varie Regioni, l’elezione nel seno di ciascuna avverrebbe sulla base delle categorie, con un risultato più organico».

Mentre la rappresentanza per categorie non era eccentrica nella prospet-

¹⁶ La prima parte del paragrafo riprende quanto già sostenuto nel mio *I modelli ideali di bicameralismo e i problemi reali del Paese intorno alla “questione” regionale* in L. MELICA, L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Vergottini*, II, Padova, Cedam, 2015, 1461 ss., par. 3

¹⁷ Sulle radici del dibattito culturale sviluppatosi in Italia tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, a partire dalla prolusione pisana di Santi Romano su Lo Stato moderno e la crisi del 1910 e sull’influenza di tale dibattito sui lavori dell’Assemblea costituente v., tra gli altri, S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della terza via*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 1 ss. l’A. mette in evidenza come da allora emergesse nella società italiana una molteplicità di “voci” che reclamavano «una rappresentanza politica e categoriale, ovvero ormai diversamente politica (...) proprio perché categoriale, nella crescente consapevolezza dell’esigenza di rifondare su altre basi le istituzioni rappresentative di stampo liberale ereditate dalla tradizione e che apparivano a molti superate, nell’epoca nuova che si viveva». Voci che vennero esaminate ed analizzate nella dottrina costituzionalistica alla ricerca di una compensazione: v., tra gli altri, G. MENOTTI, DE FRANCESCO, *Rappresentanza politica e rappresentanza sindacale nella scienza del diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1/1925, 267 ss.; F. PERGOLESÌ, *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Roma, 1923; G. CHIARELLI, *Gli studi di diritto corporativo e del lavoro in Italia nel ventennio fascista*, in *Il pensiero giuridico italiano*, in *Il Bibliografico*, Roma, 1941, 65 ss.

tiva del pensiero di Mortati¹⁸, significativo è che essa veniva altresì sostenuta, seppure con meno enfasi, dall'altro relatore, il repubblicano Conti che configurava un Senato non solo come rappresentanza delle Regioni, ma altresì delle categorie sociali (sindacati, ordini professionali, università...).

Saranno i comunisti e i socialisti ad opporsi ad una differenziazione camerale fondata sulla difformità della rappresentanza, ritenendo che questa non potesse che provenire dal popolo. Accederanno successivamente alla proposta bicamerale, ma a patto che vi fossero solo differenziazioni funzionali tra le due Camere, e che nella Seconda, nel caso si fosse giunti ad approvare l'idea della rappresentanza territoriale, prevalesse il criterio della rappresentatività diretta delle collettività locali (La Rocca, 6 e 25 settembre 1946; Jacometti, 11 settembre 1947).

Sicché quando il Progetto redatto dalla Seconda Sottocommissione giunse in Assemblea Costituente Ruini lo presentò con una Relazione assai snella che doveva dar conto di un'unica scelta: la Seconda Camera era stata voluta *“per l'opportunità di doppie e più meditate decisioni?”*; favorite da un consenso che dilatava al massimo la sua ampiezza numerica, mantenendo inalterato il fondamento unico della rappresentanza popolare.

Gli interventi in Aula non si discostarono dall'impostazione che aveva avuto la meglio in Sottocommissione e che vedeva nel bicameralismo null'altro che l'estensione della democrazia popolare (Interventi di Tupini e Laconi, seduta del 5 marzo 1947).

Anche se Mortati sino alla fine continuò a sostenere l'opportunità di una Seconda Camera composta secondo criteri di rappresentanza diversi da quelli adottati per la Prima Camera, facendo valere ragioni connesse alla diversificazione della rappresentanza popolare generale e alla necessità della rappresentanza di *“interessi”* e *“categorie”*¹⁹, si andò poi in direzione diversa e cioè nell'inserimento in Costituzione del CNEL quale *“canale”* di trasmissione di determinate esigenze verso le sedi politiche.

Anche in questo caso arrivano a sussidio gli atti dell'Assemblea costituente e, in particolare, la discussione su quello che poi sarebbe divenuto l'attuale art. 99.

Nella seduta del 16 ottobre 1946 in merito al controllo sociale dell'at-

¹⁸ Basti pensare ai ripetuti interventi di MORTATI a favore del *“pluralismo”* giurisdizionale, cioè di un sistema in cui la funzione giurisdizionale non avrebbe potuto ritenersi né prerogativa esclusiva della magistratura ordinaria, né attività da cristallizzare, una volta per tutte, in capo ad un nucleo di organi preordinati. Di qui la necessità dei giudici speciali, non quali *“eccezioni”* di sistema: v. per tutti l'intervento del 21 novembre 1947 in Assemblea.

¹⁹ Seduta del 18 settembre 1947, in Assemblea.

tività economica, Fanfani delineò con estrema precisione natura e funzioni del CNEL tra cui avrebbero dovuto annoverarsi quelle di organo deputato a supportare gli organi legislativi (nazionali e locali) nella preparazione della normativa in materia economica al fine, si legge nei verbali, di sottrarre tale compito «ai molti avvocati che popolano le assemblee legislative». Tornava, dunque, in discussione l'idea di Mortati, di integrazione della rappresentanza generale, attraverso un diverso strumento, quello della costituzione di un organi ausiliari (del parlamento e del governo) con la funzione di evidenziare "interessi" di natura economica e sociale e di portarli all'attenzione dei produttori di norme.

Lo stesso Mortati la riformulò nella seconda sottocommissione il 28 gennaio 1947, attraverso la proposizione presso le amministrazioni centrali di consigli ausiliari composti di rappresentanti eletti dal Parlamento, dalle associazioni sindacali, dagli ordini professionale o anche da altri enti. Tali consigli avrebbero dovuto collaborare con il Parlamento, dando pareri su disegni o proposte di legge, o predisponendo progetti legislativi, su richiesta del Parlamento o del Governo, o di propria iniziativa. Infine, dalla loro riunione si sarebbe formato un consiglio economico nazionale autorizzato, anche, a compiere inchieste ed altresì venire incaricato, su richiesta delle parti interessate, di funzionare come organo arbitrale nelle controversie di carattere economico.

In proposito Egli notava come tali organi avrebbero ben potuto, in quanto composti da soggetti qualificati, accedere alla stessa possibilità di presentazione di un progetto di legge, per la quale si era ammessa in altra parte del testo costituzionale una iniziativa di persone non qualificate. Il riferimento era, ovviamente, all'iniziativa legislativa popolare attraverso cui, interpretando il pensiero di Mortati alla luce della distinzione introdotta da Meynaud, si consentiva ai "gruppi" di portare all'attenzione del Parlamento l'esigenza di normare una determinata materia. Mentre attraverso gli organi ausiliari erano i "gruppi di interesse" che potevano risaltare nella interlocuzione con la politica. Il giorno successivo si giunse alla votazione del seguente articolo: «un Consiglio economico, il cui ordinamento sarà stabilito dalla legge, funzionerà sia per la consulenza in materia economica del Parlamento e del Governo, sia per quegli altri compiti che gli vengano legislativamente attribuite».

Ci si è soffermati sulle vicende che hanno condotto all'inserzione nel testo costituzionale del CNEL allo scopo di sottolineare come la questione degli "interessi", sebbene non abbia fatto ingresso nel perimetro della rappresentanza generale, secondo l'intento di Mortati, fu tuttavia oggetto di ampia

DDL presentati distinti per iniziativa			
Iniziativa	al Senato	alla Camera	complessivamente alle Camere
Parlamentare	3846	6460	10306
Governativa	752	664	1416
Regionale	41	58	99
Popolare	6	26	32
CNEL	1	3	4
Commissione parlamentare per le riforme costituzionali	1	1	2
Totale	4647	7212	11859

DDL presentati distinti per iniziativa			
Iniziativa	al Senato	alla Camera	complessivamente alle Camere
Parlamentare	2253	3253	5506
Governativa	185	198	383
Regionale	34	63	97
Popolare	5	21	26
CNEL	20	22	42
Totale	2497	3557	6054

considerazione a dimostrazione dell'attenzione al tema dell'"ascolto" cui si accennava all'inizio di questo paragrafo.

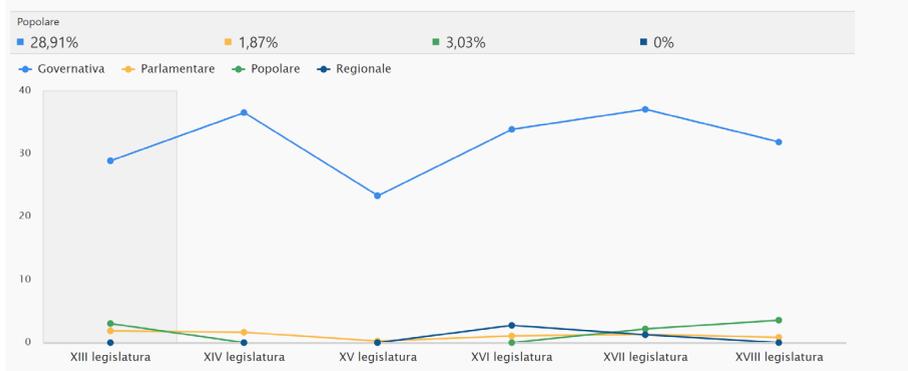
Ma vi è tale capacità di ascolto?

Indicatori di indubbio rilievo possono essere tratti dai dati relativi all'iniziativa legislativa popolare, alle audizioni da parte delle Commissioni parlamentari, nonché all'attività del CNEL.

Lo stato dell'arte in proposito restituisce un quadro non soddisfacente.

Per quanto riguarda le proposte di iniziativa popolare basti registrare che dal 1979 al 2014, su 260 proposte venute dai cittadini, solamente 4 sono diventate legge, l'ultima nel 2013.

La percentuale di successo delle proposte di legge presentate a partire dalla XIII legislatura (1996-2021)



In proposito occorre peraltro registrare un altro dato altrettanto rilevante e cioè che la stessa iniziativa parlamentare è divenute residuale: nella passata legislatura il Parlamento, infatti, ha approvato solo 62 leggi sulle oltre 5.500 proposte presentate dai parlamentari, ossia l'1,1 per cento.

I due grafici che si riportano sotto risultano inoltre particolarmente significativi. Essi si riferiscono rispettivamente, il primo alla Legislatura 1996-2001 e il secondo a quella 2018-2022.

Mettere a confronto due Legislature così distanti con riguardo all'iniziativa popolare e del CNEL evidenzia la marginalità nel tempo degli strumenti in questione e probabilmente la dislocazione degli interessi verso altre sedi dove trovano più probabilità di successo.

Altrettanto interessante è il grafico successivo relativo alla percentuale di successo delle proposte di legge presentate a partire dal 1996 e sino al 2021 che vede la sede governativa come quella di maggior successo, probabile indice della direzione della dislocazione di cui sopra.

Qualche segnale di cambiamento potrebbe giungere dall'online: ma per le leggi di iniziativa popolare rimane il fatto che la Costituzione prevede la presentazione di un progetto di legge redatto in articoli, mentre l'online funziona bene sulle petizioni (salario minimo...).

Altri segnali positivi si colgono anche a livello parlamentare: nella XV legislatura sono state promosse 70 indagini conoscitive, di cui 55 condotte a esito; nella XVI, ne sono state promosse 113, e concluse 98; da ultimo, nella XVII legislatura, le indagini conoscitive sono state ben 127, di cui 100 portate a termine. A queste, poi, si potrebbero aggiungere le indagini

conoscitive promosse nel contesto dell'istruttoria legislativa – ovvero quelle maggiormente correlate al procedimento legislativo – che sono state 36 nella XVI Legislatura e, segnando un incremento considerevole, 60 nella XVII .

3. *Prima conseguenza: la dislocazione delle istanze degli interessi verso le sedi governative*

Lo scarso rendimento di questi strumenti (scarso dal punto di vista dei portatori di interessi) ha prodotto da tempo la dislocazione delle istanze dalle sedi parlamentari a quelle del Governo inteso come insieme complessivo degli apparati dell'esecutivo. Ciò potrebbe, peraltro, spiegare anche il motivo per cui il MISE nel 2017 decise l'istituzione del primo registro dei portatori di interesse. Evidentemente il fenomeno iniziava ad assumere dimensioni tali che in sedi governative assai esposte all'assalto degli interessi si reputò necessario adottare un primo strumento di trasparenza.

Il fenomeno è assai visibile attraverso l'analisi di alcuni momenti “topici” dell'attività governativa.

Ad esempio le manovre di bilancio: vi sono mutamenti di rotta in corso d'opera che sono spiegabili solo dall'intervento di gruppi di pressione. In molti casi le “pressioni” sono manifeste, in altri casi possono intuirsi; spesso non è chiaro se agiscono gruppi di interesse o gruppi di pressione, sempre seguendo la distinzione iniziale.

Solo alcuni esempi che si riferiscono a più di dieci anni fa per non coinvolgere eventi ancora troppo recenti.

Il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito il 30 luglio dalle Camere, aveva previsto una manovra da 24,9 miliardi di euro, per difendere il Paese dalla crisi dell'euro. A pagarne le spese erano soprattutto i dipendenti pubblici che si videro congelare lo stipendio per 3 anni; mentre sui dirigenti scattava una decurtazione del 10%; le banche, verso cui il decreto governativo introduceva nuove tasse, furono poi “salvate” in sede di conversione. Stessa sorte per i partiti: inizialmente il rimborso per le loro spese elettorali avrebbe dovuto subire un taglio del 50%, poi del 20, infine si è fermò al 10%. Infine le provincie: ne dovevano essere eliminate una decina, ma poi la cancellazione fu rinviata.

Nel 2011 le manovre furono quattro. Furono intaccate dapprima le società di gestione dei pedaggi autostradali, che si videro abbassare all'1% il

limite alla deducibilità degli ammortamenti sugli investimenti delle concessionarie. Successivamente il provvedimento fu ritirato in conseguenza delle pressioni di Atlantia e dell’Aiscat. Come fu ritirata la proposta di abolire gli ordini professionali: il presidente del consiglio nazionale forense Guido Alpa, espresse il suo sdegno; il presidente dell’Organismo unitario dell’avvocatura, Maurizio de Tilla, fece lo stesso. Seguirono il presidente del Collegio nazionale dei periti agrari, Andrea Bottaro ed il presidente della Federazione degli ordini dei farmacisti italiani. Tutti questi presidenti, attraverso 22 avvocati-senatori scrissero una lettera al Presidente del Senato-avvocato Renato Schifani.

Infine possono ancora rammentarsi le manovre del governo tecnico Monti (2011-2012), che, tra l’altro, approvò due decreti: il decreto “Salva Italia” (2011) e quello “Cresci Italia” (2012). Durante l’approvazione della manovra del 2011 in Parlamento vennero eliminate: le liberalizzazioni dei taxi e quella dei farmaci di fascia C; il divieto per le banche di vendere mutui con assicurazione; l’aumento della tassa sul lusso che colpiva barche e macchine più potenti (sotto la pressione delle case automobilistiche e navali); non fu approvata l’abolizione degli ordini professionali.

Altri passaggi in cui possono verificarsi pressioni di gruppi di interessi sono costituiti dai pre-consigli²⁰; dai provvedimenti “fuori sacco” assunti in consiglio dei ministri e, infine dalla prassi dei provvedimenti approvati “salvo intese”. Quest’ultima, in particolare, è particolarmente emblematica poiché la formula prudenziale del “salvo intese” consente di sancire la formale approvazione di un testo e, al tempo stesso, di subordinarne l’entrata in vigore alle ulteriori verifiche o accordi ritenuti necessari²¹.

Altre volte, poi, sono presentate più versioni dello stesso testo, da parte dello stesso Ministro o di Ministri diversi, spesso portatori di visioni diverse. Una prassi che non si conclude sempre con la prevalenza di una sull’altra ma a volte con la decisione di “non decidere”. Insomma in questo incontro/scontro tra procedure formali e prassi politiche capita spesso che diventa difficile «stabilire con certezza chi abbia introdotto la norma, in quale fase procedurale, e quali siano stati i contenuti del dibattito»²²

²⁰ Sul punto v. anche C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, Seminario 2003; Torino, 2004; U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della camera dei deputati*, in *Nomos*, 1/2019, p. 3.

²¹ G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2015, 159 ss.

²² *Ibidem*, p. 162.

4. *Seconda conseguenza: l'esplosione delle lobbies e dei lobbisti*

La seconda conseguenza dell'attuale debolezza degli strumenti normativi sulla trasparenza degli interessi nel processo normativo fa sì che i gruppi di pressione devono a questo punto per forza collocarsi sia a "monte" (nella fase dell'iniziativa prevalentemente governativa, attraverso intese, concerti, tavoli di consultazione, commissioni...) sia a valle nella sede parlamentare per seguire il percorso.

In questa prospettiva i soggetti economici sfruttano il potenziale della crescente interdipendenza economica, alimentando, meccanismi di relazione con determinati soggetti politico-istituzionali (organizzazioni economico-finanziarie internazionali ed europee) anche all'interno dell'apparato istituzionale nazionale.

La congiunzione di questi fenomeni più la penetrazione nel nostro sistema di interessi e gruppi di pressione diversi da quelli tradizionalmente operanti nel conteso italiano (cioè i gruppi di pressione connessi ai fenomeni di globalizzazione in campo economico, culturale, ambientale...) ha portato all'esplosione di quello che oggi tutti chiamo lobby, testimoniata peraltro dalla gran quantità di lavori sul tema degli ultimi anni²³.

Un'esplosione difficile da analizzare per la concorrenza di almeno due elementi diversi: non ci sono dati ufficiali.

In Italia non c'è ancora una disciplina legislativa unitaria ed organica riguardante i gruppi di pressione. La mancanza di trasparenza negli incontri tra istituzioni e gruppi di pressione è una caratteristica comune a 22 Stati Ue su 28. Fanno eccezione solo Austria, Irlanda, Lituania, Polonia, Regno Unito e Slovenia.

Il registro trasparenza del MISE, attivato 6 settembre 2016, primo approccio, in forma non impositiva, ha registrato poco dopo la sua attivazione 600 iscrizioni oggi giunte a 1400 (tra cui 129 tra società di consulenza,

²³ Tra cui: P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2003; G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit.; R. DI MARIA, *RAPPRESENTANZA POLITICA E LOBBYING: TEORIA E NORMATIVA. TICIPITÀ E INTERFERENZE DEL MODELLO STATUNITENSE*, Milano, 2013; P.L. PETRILLO, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 7/2015, 6 ss.; E. ELEFANTE, *Gli interessi organizzati nel procedimento legislativo: spunti per una discussione sulla disciplina delle lobby*, in *Giust. Amm. it.*, n. 12/2016;

studi legali e liberi professionisti, 13 centri di ricerca e 9 organizzazioni di enti territoriali e istituzioni internazionali); quello della Camera dei deputati ne riporta 250 (due colossi del tabacco, poi quasi tutte le grandi partecipate di Stato, tante categorie professionali, singole aziende “gruppi di interesse” di carattere sociale).

Per quanto riguarda il nostro Parlamento, infatti, solo la Camera dei Deputati ha adottato misure specifiche tra cui un Codice di condotta dei deputati²⁴, e una regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati²⁵, stabilendo le modalità di accesso alle strutture, l’istituzione di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei Deputati presso le sue sedi, l’obbligo di trasmettere con cadenza annuale una relazione che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati, l’applicazione di sanzioni in caso di violazioni.

Non esiste un corrispondente al Senato, dove dal 2016 è giacente un progetto di legge proveniente dall’esame in Commissione Affari Costituzionali di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare e di due petizioni popolari in materia di attività di rappresentanza di interessi. Si tratta di un testo articolato, il cui *iter* non è tuttavia proseguito prima della fine della precedente legislatura.

La situazione è poi completamente disomogenea a livello di ministeri e di altri livelli istituzionali. Per dare la dimensione delle differenze rispetto ad altri sistemi basti ricordare che a Washington, secondo i dati al 2018, operavano 11.641 soggetti e a Bruxelles, dove lavorano istituzioni le cui decisioni programmano e influenzano la vita di oltre 500 milioni di abitanti, secondo i dati al 2019, sono 11.801 gli iscritti al Registro per la trasparenza.

Informazioni più puntuali vengono riferite da fonti non istituzionali, quali ad esempio, le classifiche di Forbes secondo cui i 10 lobbisti più influenti del 2023 in Italia sarebbero stati: l’Head of Communication & Institutional Relations di ITA Airways; la responsabile delle Relazioni Istituzionali di

²⁴ Su cui v. P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Napoli, 2017, p. 288 ss.

²⁵ La novità è prontamente segnalata dalla dottrina: R. DI MARIA, “*Adelante Pedro, conjuicio*”, ovvero “*provegenerali*” di regolamentazione del lobbying in Italia, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2016; P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove. Luci e ombre della regolamentazione delle lobby a Montecitorio*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 febbraio 2017.

ALIS; il Director of Government Affairs EMEA di American Express; un membro dell'Ufficio Iniziative Politiche del Gabinetto del Sindaco di Roma; la Responsible Gaming and Enviroment di Gruppo Lottomatica; la responsabile National Public Affairs di A2A; l'Head of Public Affairs and Government relations di Glovo; l'Head of Public Affairs di INWIT (sanità), infine il responsabile delle relazioni istituzionali del gruppo Humanitas.

L'informazione potrebbe ritenersi attendibile perché riporta a delle società e/o aziende che pubblicano bilanci in cui sono riportate voci destinate alle relazioni istituzionali necessarie.

I dati disponibili dimostrano che il fenomeno che chiamiamo lobbismo è variegato e variopinto.

Basta leggere le Relazioni annuali depositate presso la Camera dei deputati degli iscritti (volontari) al Registro: si va dagli avvocati di provincia (il cui scopo è poter avere il cartellino della camera...) a società che dichiarano di non aver incontrato alcun deputato e che loro interesse è solo ed esclusivamente carpire informazioni, ai pochissimi che ammettono di aver incontrato qualche parlamentare.

Ben diversa è la informazione, ad esempio, dei soggetti che operano in sede di Unione europea. Gli 11.801 iscritti nei registri di Bruxelles, se suddivisi per categorie, risultano essere: 5.996 industrie e imprese; 3.141 Ong e associazioni dei consumatori; 1.124 società di consulenza; 913 istituti accademici e di ricerca; 576 enti pubblici; 51 organizzazioni religiose.

Se poi si scende nel dettaglio della categoria delle industrie e imprese, delle 5.996 907 sono sindacati e associazioni professionali, 2.337 imprese e gruppi, 2.430 associazioni commerciali e di categoria, e 322 altre organizzazioni.

Disporre di analisi di tal genere consente ovviamente di poter affrontare il fenomeno in maniera consapevole e attraverso strumenti adeguati allo stesso.

5. *Qualche considerazione di sintesi*

La prima considerazione attiene al fatto che la questione della regolamentazione si connette ad un dilemma ineludibile: gli interessi e le pressioni dei gruppi di interesse vanno "ascoltate" o "rappresentate"? La rappresentanza degli interessi è davvero un'altra forma di rappresentanza?

Si tratta di un problema cruciale che occorre affrontare e rispetto al quale occorre muovere, anzitutto, dall’impalcatura costituzionale e dai suoi principi di fondo. La Costituzione, come noto, ha operato una scelta netta verso la rappresentanza generale e politica, come dimostrano ampiamente le discussioni in seno all’Assemblea costituente, in cui il tema degli interessi venne ampiamente discusso e incanalato attraverso istituti di “complemento” della decisione parlamentare, quale, ad esempio il CNEL, ovvero attraverso l’iniziativa legislativa popolare o del CNEL (in funzione propositiva verso il Governo)²⁶. La Costituzione, dunque, ha optato per un sistema che non emargina gli interessi dal dibattito pubblico, ma li “ascolta”. La resa di tale ascolto è un’altra questione che non inficia, tuttavia, il punto focale e cioè che nel nostro ordinamento è stata fatta la scelta di non rappresentare gli interessi all’interno del processo normativo.

Tale scelta è altresì confermata dall’art. 49 Cost. a norma del quale «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». I partiti, attraverso cui si canalizzano gli interessi sono, dunque vocati a determinare la politica “nazionale” ed anzi la loro funzione consiste proprio nella sintesi tra quegli interessi e l’interesse nazionale. Si tratta di una impostazione netta e assai diversa da quanto proposto da Costantino Mortati in Assemblea costituente, secondo un modello che non prevedeva l’intermediazione dei partiti nella rappresentanza/rappresentazione degli interessi.

Questa scelta si dimostra ancora adeguata, tantopiù in un contesto globalizzato in cui gli “interessi” non sono solo più quelli del panorama nazionale ma diventano spesso quelli aggressivi dei grandi gruppi predatori. Il territorio globalizzato, infatti, è popolato da soggetti simili a quelli che Jared Diamond ha denominato “cacciatori-raccoglitori” che popolarono il globo prima dell’avvento degli “agricoltori” e che vagavano tra bande e tribù, procacciandosi ciò di cui avevano bisogno, prendendo ciò che gli era utile e abbandonando dietro di loro ciò che non lo era, senza la preoccupazione di darsi un’organizzazione stabile e duratura²⁷. Da ciò una conseguenza già messa in evidenza negli studi di settore: uno Stato debole nelle sue istituzioni

²⁶ V. *supra* par. 2

²⁷ Sulle conseguenze della globalizzazione in termini di incisione dei principi e valori costituzionali sia consentito rinviare al mio *Le dimensioni spaziali dell’uguaglianza*, Relazione al Convegno *Eguaglianza e discriminazioni nell’epoca contemporanea*, XXXIV Convegno annuale dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti, Bergamo, 15 e 16 novembre 2019 in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pp 1 ss.

è preda inevitabile di tali cacciatori; un sistema partitico debole favorisce un sistema più o meno forte ma comunque consistente di gruppi di pressione²⁸.

La distinzione suggerita da Fisichella di distinguere i gruppi di interesse (dato fisiologico delle società) dai gruppi di pressione (i gruppi di interesse che decidono di entrare nell'arena della politica per condizionare le scelte del decisore diventando anch'essi attori politici) è una buona base per legittimare l'istituzione (obbligatoria) dei registri: chi da gruppo di interesse decide di diventare gruppo di pressione e giocare nelle arene politiche a ciò deputate deve evidenziarlo.

La seconda considerazione riguarda la necessità di chiarire la distinzione tra lobbismo (gruppi di pressione) e alcune delle forme più rilevanti di gruppi di interesse, partiti e sindacati poiché ciò interferisce con uno degli snodi fondamentali della regolamentazione costituzionale: la concertazione sindacale è gruppo di pressione o strumento di difesa del lavoratore?

Bisognerebbe, in terzo luogo, chiarirsi sullo scopo della regolamentazione dei gruppi di pressione o lobbies e degli obiettivi di sistema. In un interessante e recente lavoro della *American Chamber of Commerce in Italy* negli USA regolamentare le *lobby* e le loro attività serve a garantire la trasparenza e ridurre la corruzione, favorendo al contempo la responsabilità dei decisori politici. All'UE, invece, viene addebitata una notevole volontà di facilitare l'interazione fra i gruppi rappresentati e i decisori, allo scopo principalmente di promuovere lo sviluppo economico (non necessariamente, in questo caso, per la trasparenza e la prevenzione della corruzione).

Occorre, in quarto luogo, affrontare seriamente il problema dei parlamentari ed ex parlamentari che si comportano da lobbisti: le posizioni sono ovviamente diverse e richiedono misure che forse è bene non lasciare al solo codice etico.

Insomma, e in conclusione, attraverso il prisma della rappresentanza di interessi si svela la questione capitale della rappresentanza, delle sue forme, dei suoi canali la cui sorte recente, almeno in Italia, è contrassegnata dalla trasformazione del "soggetto" attraverso cui gli interessi si canalizzavano, il partito politico e dalla trasformazione più generale del sistema politico. Rispetto a tali trasformazioni il nostro sistema è ancora alla faticosa ricerca di uno più punti di equilibrio con risposte non sempre meditate (penso alla riduzione del numero dei parlamentari) e con altre che rimangono sempre

²⁸ H. ZEIGLER, *Interest groups in the States*, in H. JACOB, K. VINES (a cura di), *Politics in the American States*, Boston, 1971, 101 ss.

incagliate (penso alla riforma della forma di governo). Fatto è che istituzioni deboli sono inevitabilmente esposte ai poteri di veto e di ricatto delle correnti di partito, dei gruppi di pressione, delle corporazioni economico-professionali e perciò è incentivato a seguire politiche segnate dall'erogazione particolaristica di benefici economici e di privilegi, a scapito degli interessi generali, ed è incapace di tutelare adeguatamente l'interesse nazionale nelle sedi internazionali e sovranazionali.

Abstract

L'articolo si interroga sulla capacità dei processi normativi di essere sede di ascolto e valutazione/ponderazione degli interessi implicati nell'oggetto o negli oggetti da normare. La capacità di "ascolto" all'interno del processo normativo di interessi diversi da quelli espressi dai rappresentanti politici venne avvertita già in seno all'Assemblea Costituente. Tuttavia, le istituzioni e gli istituti a ciò predisposti non sembrano aver svolto tale funzione in maniera soddisfacente, producendo nel tempo la dislocazione delle istanze degli interessi dalle sedi parlamentari a quelle governative e causando l'esplosione del fenomeno del lobbying.

The participation of the 'interests' in legislative processes

The article questions the ability of normative processes to be a forum for listening to and evaluating/responding to the interests involved in the object(s) to be regulated. The ability to 'listen' within the normative process to interests other than those expressed by political representatives was already felt in the Constituent Assembly. However, the institutions and institutes set up for this purpose do not seem to have performed this function adequately, producing over time the dislocation of the demands of interests from parliamentary to governmental bodies and causing the explosion of the lobbying phenomenon.