

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 8 - giugno 2013

P.L. PETRILLO,
DEMOCRAZIA SOTTO PRESSIONE.
PARLAMENTO E LOBBY NEL
DIRITTO PUBBLICO COMPARATO,
GIUFFRÉ, MILANO, 2011

GINEVRA CERRINA FERONI

P.L. PETRILLO

Democrazia sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato

Giuffré, Milano, 2011

Ginevra Cerrina Feroni

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
nell'Università di Firenze*

Il libro di Pier Luigi Petrillo è il frutto di una cultura politica vasta, non usuale tra i giuristi, che si coniuga con una lucida analisi della realtà e delle conseguenze concrete delle scelte operate dal legislatore. E' un lavoro che si apprezza per il rigore scientifico con il quale l'analisi normativa viene condotta. Le norme tuttavia non sono mai lette isolatamente, ma sono interpretate e raccolte in sistema, con particolare attenzione ai profili di comparazione, il che consente al lettore, anche quello meno esperto della materia, di avere un quadro di insieme organico ed esaustivo sul tema. E' un lavoro originale per un giurista, considerato che sui gruppi di pressione è data riscontrare una sostanziale mancanza di studi giuridici. Sotto questo profilo è uno studio coraggioso perché obbliga il giurista ad uscire dal proprio guscio e ad aprirsi alla multidisciplinarietà, che significa acquisire ed utilizzare informazioni che appartengono ad altri saperi disciplinari, perlopiù politologici e sociologici (il che non si deve tradurre - sia chiaro - nella rinuncia alla propria tipizzazione, ma significa acquisire elementi indispensabili ai fini del lavoro che si è chiamati a compiere proprio per affermare la rilevanza della propria specializzazione). Da ultimo - e non per importanza - vorrei sottolineare che si tratta di un libro costruito sotto l'impulso di una forte coscienza civica e di ethos pubblico.

Mi limito a fare due considerazioni.

La prima concerne il rapporto che intercorre tra *lobbies* e decisori pubblici, da un lato, e ruolo dei partiti politici, dall'altro. In effetti, non è possibile parlare di *lobbies*, cioè di rappresentanza degli interessi, senza comprendere quello che è stato il ruolo dei partiti politici nel nostro Paese. Nell'800 la politica e la rappresentanza sono state monopolio di "élites", ovvero da un'altra angolatura, della borghesia, cioè della classe dominante nella Rivoluzione del '79. Pur con le sensibili differenze tra Paesi - si pensi ad esempio alle esperienze

specifiche di Francia, Italia e Germania - per tutto il secolo le masse popolari o i soggetti deboli (vedi le donne) sono rimasti sostanzialmente ai margini della politica. Il '900 in Europa è, invece, il secolo dell'ingresso delle masse nella politica, con proprie forme di rappresentanza. Questo è vero tanto nelle esperienze socialiste, quanto in quelle dei fascismi: in forme molto diverse (dalla democrazia totalitaria e del culto del "capo" dei fascismi, sino al partito come "intellettuale collettivo" di Gramsci; in URSS il percorso è stato un po' diverso: si pensi al Partito di quadri di Lenin, ma assai condizionato dalla arretratezza della Russia e dal necessario ricorso alle *élites*) il dato che ha accomunato le esperienze politiche del '900 è stato per l'appunto la partecipazione di massa, che ha trovato riscontro o meglio è stata il riflesso della crescita del peso economico e sociale dei ceti urbani e della classe operaia, principalmente con lo sviluppo delle città e dell'industria. In Italia il ruolo dei partiti nella Resistenza e poi nella Costituzione è stato fondamentale. La Resistenza, proprio perché è un evento che ha attraversato classi diverse e che nel Nord ha assunto connotazioni relativamente di massa (non bisogna dimenticare l'intreccio tra questione nazionale ed emancipazione sociale presente nella Resistenza), è stata fortemente guidata dai partiti. Per non parlare della Costituzione che trova le sue radici nelle posizioni ideali e politiche delle forze che contribuiscono alla sua elaborazione: i partiti sono stati i veri protagonisti della Assemblea Costituente ed è particolarmente evidente il nesso fra i contenuti della Costituzione e le idee ed i programmi soprattutto della Democrazia Cristiana, del Partito Comunista e del Partito Socialista. Il ruolo dei partiti, oltre al riconoscimento costituzionale, si è consolidato nella prassi per tutta la seconda metà del '900 quale quello di agente di mediazione tra Stato e società. Merito fondamentale ed originale lo hanno avuto i partiti di massa in Italia (segnatamente DC e PCI): basti ricordare la civilizzazione e modernizzazione del Paese, attraverso l'allargamento delle basi democratiche dello Stato.

Sembra preistoria, considerando la crisi in cui versano oggi i partiti politici.

Penso al distacco dei partiti rispetto alla società, derivante dall'appiattimento dei partiti sulla gestione del potere, dalla perdita di ogni riferimento a valori e idealità, dalla tendenza ad una loro trasformazione da partiti di programma a strumenti dispensatori di

benefici e di privilegi (si consideri il fenomeno della crescita del voto di scambio in certe zone del Paese). Vi è stata una autoreferenza del ceto politico che è speculare al declino della partecipazione con un problema di forte estraneità di intere parti della società dalla politica, quasi un ritorno all'800, un declino della partecipazione di massa. L'alternativa è tra una politica come mera mediazione tra interessi sociali e autoriproduzione di ceto e una politica intesa come progetto di società. Rispetto al passato l'apparato collegiale di tipo organizzativo ed ideologico dei partiti della c.d. "Prima Repubblica" è stato in gran parte smantellato e sostituito con un apparato personale; al posto delle lealtà e appartenenze riconducibili ad una ideologia, o comunque a sistemi normativi complessi e consolidati, al posto della logica dell'azione di gruppo, organizzata e orientata ad un fine esplicito prevalgono strategie individuali, carismatiche, a forte sollecitazione emotiva. Il venir meno del rapporto tra partiti e società e la "secolarizzazione" della società hanno determinato la crescente corporativizzazione della società italiana (che poi ne è essenziale zavorra).

Questo è un dato fondamentale anche per capire l'origine del problema che Petrillo affronta nel suo libro. Ciò non significa che le *lobbies* facciano ingresso nella scena italiana solo al momento della crisi di legittimazione dei partiti con la fine della Prima Repubblica. Ci sono sempre state. Ma probabilmente operavano in modi diversi, vorrei dire che erano all'interno dei grandi partiti nazionali e all'interno dei partiti trovavano un luogo di mediazione e di sintesi, di rappresentanza vera e propria: ad esempio gli interessi di categoria del mondo della cooperazione, della CGIL, della CNA all'interno del Partito Comunista o gli interessi di categoria della Confartigianato, della CISL, o delle cooperative bianche nella Democrazia Cristiana. E' vero che vi erano delle differenze (ad esempio nel PCI il c.d. "centralismo democratico" ha avuto da sempre maggiore forza, con conseguente minore libertà di movimento rispetto alla DC, dove ad esempio la Coldiretti o la stessa Confartigianato hanno potuto eleggere vere e proprie pattuglie rappresentanti in Parlamento), ma il discorso è sostanzialmente analogo.

La crisi dei partiti ha cambiato questo rapporto e ha determinato che i gruppi di pressione in senso lato hanno avuto canali diretti di accesso alla politica, al di fuori dei partiti.

Aggiungo alle riflessioni contenute nel libro su questo punto due notazioni. Da un lato, sono stati gli stessi rappresentanti delle istituzioni a interloquire direttamente con le rappresentanze dei gruppi di interesse, cioè a creare dei collegamenti diretti e autonomi con le varie istanze della società civile, con una connotazione a vocazione plebiscitaria tipica della politica che stiamo vivendo: emblematico, ad esempio, il Premier Berlusconi che si rivolge alle imprese e alle istituzioni bancarie e finanziarie contrattando con loro le azioni della politica del Governo (ad esempio a fronte della crisi derivata dai mutui *subprime*). Dall'altro, anche le associazioni di rappresentanza degli interessi sono diventate bardature burocratiche e appesantite senza poi rappresentare veramente gli interessi degli associati. Non mi pare si possa dire che le grandi organizzazioni rappresentative di interessi abbiano compiuto metamorfosi tale da diventare oggi soggetti identitari e culturali forti, cioè soggetti in grado di rapportarsi in maniera significativa con la società.

La seconda considerazione – e qui si entra più nel vivo dell'analisi di Petrillo - concerne l'opportunità o meno di una qualche forma di regolamentazione legislativa dei gruppi di pressione. Partiamo da un dato. Lo scambio di informazioni e *know how* tra le associazioni di categoria, le imprese, i gruppi di interesse in genere, da un lato, e la politica, il Parlamento e l'amministrazione, dall'altro, non è di per sé da condannare, essendo l'interazione tra società civile e Stato elemento fondante dell'ordinamento democratico e presupposto centrale del suo sviluppo. La competenza specialistica dei diversi gruppi sociali fornisce un contributo fondamentale al mondo politico: è infatti indispensabile che il Parlamento e il Governo, prima di adottare provvedimenti, si informino presso i settori interessati sulle eventuali conseguenze delle misure che si intendono attuare, sulle esigenze e le problematiche dei singoli settori, ecc. Allo stesso tempo, la difesa dei propri interessi da parte di determinati gruppi – difesa che rappresenta una concretizzazione dell'indispensabile rapporto tra politica e società – è sicuramente legittima e necessaria (in Germania addirittura tutelata dallo stesso *Grundgesetz* all'art. 9 che stabilisce il diritto di ogni tedesco a formare associazioni e società in difesa dei propri interessi). Il problema è che il confine tra difesa legittima degli interessi di determinati gruppi e illegittima pressione sulle forze politiche al fine di ottenere vantaggi particolari, potenzialmente in contrasto con il “bene

comune”, appare estremamente labile e problematico. Dal momento che l’interazione tra gruppi di interesse e politica non è disciplinata per legge e si articola in modo non trasparente, è difficile distinguere tra legittimo scambio di informazioni e *know how* illegittimo influsso di interessi particolari sui poteri legislativi e esecutivi. Troppo spesso, anzi, le attività di *lobbying* sono mirate ad ottenere privilegi e vantaggi che possono andare a discapito di altri settori o gruppi di interesse e che comunque contrastano con l’interesse generale. Inoltre, l’assenza di trasparenza nell’interazione tra gruppi di interesse e politica solleva necessariamente la problematica della democraticità e della credibilità dell’azione politica e genera non poca diffidenza nell’opinione pubblica.

Il problema è dato dal fatto che il lobbismo assume, non solo in Italia, forme diverse. Interessante, ad esempio, il caso tedesco, ordinamento vicino al nostro per cultura e tradizione giuridica e che, come l’Italia, non ha ancora approvato una disciplina legislativa *ad hoc* sui gruppi di pressione. In Germania la forma più evidente e diretta di lobbismo è rappresentata dal tentativo di esercitare influenze e pressioni sulla legislazione e sull’emanazione di decreti o di altre direttive statali, tramite contatti personali tra lobbisti e parlamentari, loro collaboratori, membri del Governo o di altri apparati della pubblica amministrazione o altre persone con funzioni politiche di rilievo. Una seconda forma di lobbismo, emersa in particolar modo negli ultimi anni, consiste nel passaggio di personalità politiche di spicco, in particolare di ministri federali, ambasciatori, ecc., al settore delle imprese private, immediatamente dopo la fine del mandato: questo aspetto, oltre a dare alle imprese interessate un veicolo di contatto privilegiato con il mondo politico, ha suscitato non poca diffidenza circa l’operato di alcuni uomini politici, facendo nascere il sospetto che già durante il loro mandato avessero privilegiato gli interessi dell’impresa o dell’associazione di cui poi avrebbero fatto parte¹. Una terza forma di lobbismo si realizza tramite l’affidamento, da parte del Governo, di incarichi di collaborazione a persone esterne

¹ Dieter Althaus, fino al 2009 Primo ministro in Turingia, è passato nel 2010 alla Magna International (un’impresa austriaco-canadese di distribuzione di auto); Wolfgang Ischinger, già ambasciatore tedesco prima negli USA e poi nel Regno Unito, è passato nel 2008 alla Allianz con il ruolo di *Global Head of Government Relations*; un altro ambasciatore tedesco, Wilhelm Schönfelder, è passato alla Siemens (in particolare dirige la rappresentanza della Siemens a Bruxelles).

alla pubblica amministrazione che lavorano invece per imprese private o per determinati gruppi di interesse (sindacati, imprese di assicurazione, imprese pubbliche, ecc). Secondo un rapporto redatto dalla Corte dei Conti federale il 25 marzo 2008², il numero dei collaboratori esterni di cui il Governo federale si è avvalso tra il 2004 e il 2006 si è aggirato intorno al centinaio. Il fatto che gli incarichi siano il più delle volte non retribuiti e che le persone in questione, appartenendo ad imprese “esterne”, non possano che difendere gli interessi di tale imprese, solleva necessariamente il problema della neutralità, della credibilità e della trasparenza del loro operato e quindi di quello dei ministeri. Per altro, secondo quanto evidenziato nel suddetto rapporto, spesso l’affidamento degli incarichi, i suoi scopi, gli ambiti di attività coinvolti risultano non trasparenti e rendono quindi ancora più facile l’affermarsi di interessi particolari potenzialmente lesivi dell’interesse generale. Da più parti viene sottolineata l’esigenza di una disciplina giuridica chiara volta a creare maggior trasparenza nelle interazioni tra politica e gruppi di interesse e in particolare nelle tre forme sopra descritte. In particolare appare largamente condivisa la proposta di stabilire, tramite legge federale, l’istituzione di un *Lobbyregister* pubblico e con iscrizione obbligatoria, che includa sia organizzazioni e gruppi di interesse sia i singoli “lobbisti” e contenga dati precisi relativi ai loro committenti e alle forme di finanziamento. Sicuramente l’istituzione di tale registro non rappresenterebbe una panacea: non impedirebbe forme di pressione, né potrebbe evitare squilibri di potere tra i diversi gruppi di interesse (è noto ad esempio che i gruppi di interesse delle imprese o dell’economia hanno un potere di influenza notevolmente superiore a quello ad esempio delle associazioni ambientaliste o dei consumatori). Tuttavia accrescerebbe sicuramente la trasparenza dei processi decisionali e quindi la loro democraticità. Al fine di rendere efficace il registro, si propone che la legge dovrebbe prevedere sanzioni pecuniarie in caso di registrazione con dati incompleti o falsi. Al registro si è proposto poi di affiancare un “*Verhaltenskodex*” o “codice di comportamento” per i rappresentanti dei gruppi di interesse che impegni questi ultimi a rispettare i principi di trasparenza e verità. Un’altra proposta avanzata da alcune forze politiche, quali *Die Linke* e i Verdi, è quella di

² Disponibile sul sito: <http://www.campact.de/img/lobby/docs/Bundesrechnungshof.pdf>

introdurre di tempi di attesa per i membri del Governo federale e i Segretari di Stato che, a fine mandato, intendono entrare nel settore privato (ad esempio 3 o 5 anni).

Di soluzioni tecniche ve ne sono a iosa e l'analisi comparata di Petrillo serve anche ad individuarle, innanzitutto facendo emergere un dato interessante, ovvero che negli ordinamenti democratici presi in considerazione (Gran Bretagna, Usa, Canada, Unione Europea) i gruppi di pressione sono considerati dall'ordinamento stesso una componente del sistema politico e, sia pur con graduazioni diverse, in tutte queste esperienze si rinvencono norme volte ad evitare fenomeni patologici e a garantire la trasparenza delle procedure. Diversamente da quanto ritiene l'Autore, sono invece meno ottimista circa l'efficacia di questi strumenti. Penso ad esempio alla esperienza più recente, e sostanzialmente fallita, dei c.d. codici di comportamento (o codici "etici") nella P.A. Si tratta di documenti che contemplano una serie di doveri, facenti capo al pubblico dipendente: diligenza, lealtà, rispetto degli orari di lavoro, divieto di richiedere piaceri e regali da parte degli utenti, oltre ai doveri derivanti più in generale dai principi costituzionali in tema di azione amministrativa (agire in conformità alla legge, con obiettività e imparzialità, non discriminando le posizioni degli amministrati, motivando le decisioni ecc.). Si è correttamente affermato (Belligni) che in Italia il processo di istituzionalizzazione dell'etica è stato più tardivo e contrastato che altrove. Le ragioni sono di vario ordine, a partire da quelle culturali da ricercarsi, secondo la nota vulgata, nella carenza di "senso civico" che ci affligge da secoli, ma soprattutto, come hanno evidenziato le vicende legate a Tangentopoli, nella ampiezza e profondità dei fenomeni di illegalità politica e di mal amministrazione, cui si aggiunge un alto tasso di inefficienza amministrativa (quest'ultima peraltro causa ed effetto della corruzione dell'apparato pubblico). In un contesto come quello italiano ben vengano, dunque, strumenti e meccanismi che possano garantire trasparenza degli interessi che stanno dietro alla adozione delle decisioni. Con la consapevolezza che ciò non potrà impedire completamente altre forme di pressione - poiché le attività di *lobbying* si esplicano principalmente tramite contatti personali e in situazioni (pranzi, eventi mondani, ecc.) che sfuggono a qualsiasi forma di disciplina giuridica, o altrimenti manifestate (penso ad esempio all'uso dei mezzi di comunicazione internet, compreso Facebook) - e che i

meccanismi formali e di garanzia non riescono da soli a bloccare il processo e danno sovente legittimazione a coloro che le regole riescono a violarle pur formalmente rispettandole.