

## I GRUPPI DI PRESSIONE NEL PARLAMENTO ITALIANO

di Fabio GARELLA (\*)

**SOMMARIO:** Premessa. — 1. Il lobbying parlamentare fra complemento e alterazione del sistema democratico-rappresentativo. — 2. Gruppi di pressione e il sistema politico-istituzionale. — 3. Soggetti, mezzi e fini del lobbying parlamentare. — 4. Le proposte di regolamentazione legislativa e le prospettive di soluzione del problema nell'ottica generale del sistema.

### *Premessa.*

Occorre anzitutto circoscrivere l'argomento di questa breve nota, ricordando che l'azione nei confronti del Parlamento è soltanto una — e forse neppure la principale — delle iniziative che i Gruppi di pressione pongono in essere nei confronti delle istituzioni pubbliche al fine di orientarne le decisioni. È da tempo chiaro infatti che le lobbies intervengono ovunque ciò si manifesti vantaggioso per gli interessi da loro tutelati, con una visione moderna e pragmatica dell'allocazione reale del potere.

In questo quadro, la legge dello Stato è giustamente percepita solo come uno dei molti fattori che interessano e condizionano l'attività di un'impresa, di una categoria professionale o di un'associazione. Le lobbies tentano infatti anzitutto di influenzare all'origine le decisioni del Governo, ricercando il contatto permanente con i Ministri, i Sottosegretari e i più alti funzionari dei vari Dicasteri ed è indubbio che i Gruppi di pressione intervengano in misura assai rilevante (e spesso contemporaneamente) anche sui partiti politici, sugli organi delle Comunità Europee, sulle istituzioni degli Stati stranieri, sui mezzi di comunicazione di massa, sugli enti locali e direttamente sugli organi pubblici amministrativi e di controllo. È necessario però tenere conto del fatto che l'attività lobbistica presso il Parlamento assume

---

(\*) Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

nel nostro Paese un significato più importante di quello che riveste in sistemi in cui l'Esecutivo è stabile, forte e dotato di un'ampia capacità regolamentare; infatti, in un sistema come quello italiano, in cui le norme di livello primario coprono spesso anche lo spazio altrove riservato alle norme di livello secondario e il Governo non riesce quasi mai ad imporre per intero la propria volontà al Parlamento, risulta coerente che buona parte della pressione delle lobbies si eserciti laddove sembra allocato il nucleo principale del potere decisionale ultimo e cioè appunto in Parlamento.

Diverso atteggiamento delle lobbies si è però ad esempio manifestato in occasione dell'approvazione dei decreti di attuazione della legge di delegazione n. 421 del 1992, con la quale il Governo si è riappropriato della capacità sostanziale di redigere i testi normativi in relazione ad ambiti essenziali della vita del Paese: in questo caso l'asse del lobbying si è conseguentemente spostato ed accentrato nei confronti dell'Esecutivo tanto che, anche con l'intervento dei Gruppi di pressione, qualcuno potrebbe spiegare i tempi non brevi spesso utilizzati dal Governo per redigere il testo delle norme delegate e per rielaborarle poi, a seguito dei previsti pareri parlamentari.

Premesso quindi che l'attività lobbistica inizia molto prima della discussione parlamentare di un progetto di legge e continua molto dopo la sua approvazione, si ribadisce che, in questa sede, ci occuperemo essenzialmente solo di quanto accade in Parlamento o nelle sue immediate adiacenze.

1. *Il lobbying parlamentare fra completamento e alterazione del sistema democratico-rappresentativo.*

Non appare facile collocare l'attività dei Gruppi di pressione nella teoria generale riguardante il sistema istituzionale, sia perché la Carta costituzionale (malgrado ogni più generoso tentativo di interpretazione evolutiva) ignora sostanzialmente il problema, sia perché non esistono leggi o regolamenti che si occupano della questione e infine perché il fenomeno ha, almeno in Italia, caratteristiche molto ambigue o quantomeno estremamente variegate.

Deriva comunque probabilmente anche dall'influenza degli scrittori anglosassoni il relativo favore con cui i non molti autori

italiani che si sono occupati del problema descrivono talora l'attività dei Gruppi di pressione. Tale attività è vista da questi scrittori come un arricchimento del sistema democratico e quindi inserita idealmente nella forma di stato democratico-rappresentativa come un positivo elemento di partecipazione.

Anche se i giusti e puntuali problemi riguardanti la governabilità hanno recentemente messo in ombra questo tema, non si può infatti dimenticare che un Parlamento ben funzionante deve anzitutto essere il rappresentante delle tendenze, delle volontà e degli umori del Paese che lo ha eletto e che questa sua caratteristica deve risultare effettiva durante tutto il corso della legislatura. È dunque naturale ed auspicabile che il rapporto fra elettori ed eletti non si esaurisca al momento del voto, ma continui dopo l'investitura dei parlamentari anche attraverso forme professionali ed organizzate quali sono i Gruppi di pressione.

In questo quadro non risulta difficile anche un richiamo costituzionale all'art. 2, con riferimento alle formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo e all'art. 3, secondo comma, per quanto riguarda l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese.

Alla suddetta concezione positiva e ottimistica dell'attività dei Gruppi di pressione si contrappone l'opinione di chi vede, al contrario, nel lobbying un rischio per il corretto funzionamento del sistema democratico-rappresentativo, nel quale appunto il potere reale di decidere dovrebbe spettare — sia formalmente che sostanzialmente — solo a chi ha ricevuto un mandato popolare attraverso libere elezioni a suffragio universale. L'influenza che possono avere alcuni potenti (ma comunque minoritari) Gruppi economici e sociali, attraverso molteplici mezzi di pressione, di informazione, di contrattazione e talora anche di ricatto, viene cioè considerata come un elemento in grado di trasformare — nei fatti o, se si vuole, a livello di costituzione vivente — la forma di stato repubblicana democratico-rappresentativa, in un sistema politico sostanzialmente oligarchico-elitario. Palese sarebbe in questo caso la violazione del secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, che statuisce la sovranità popolare e dell'art. 49, che indica i partiti politici come tramite privilegiato per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

Sembra comunque possibile affermare — considerate le caratteristiche disomogenee del fenomeno lobbistico in Italia —

che vi sia effettivamente spazio per tutte e due le interpretazioni e le collocazioni teoriche dell'attività dei Gruppi di pressione. Per tentare però di rappresentare un corretto quadro istituzionale del problema occorre forse anzitutto operare due distinzioni fondamentali che probabilmente possono aiutare a far luce anche sulla diversa e anzi opposta considerazione di cui gode il fenomeno: la prima distinzione riguarda i soggetti che operano e la seconda le modalità con cui operano.

È chiaro, a proposito della prima distinzione, che vi sono non poche sostanziali differenze fra l'attività di un'associazione impegnata a rappresentare interessi diffusi o istanze dell'opinione pubblica (che possono non aver ancora potuto o voluto trovare la loro collocazione all'interno di un partito politico) e l'attività di potenti Gruppi economici intenti a provocare l'introduzione nelle leggi dello Stato di obblighi in grado di garantire loro nuovi o maggiori profitti. Solo nel primo caso sembra ovviamente possibile parlare di arricchimento del sistema democratico-rappresentativo e di stimolo alla partecipazione di alcuni soggetti sociali prima estranei o magari diffidenti nei riguardi delle istituzioni. Nel secondo caso lo sviamento del potere democraticamente concesso al Parlamento al fine di regolare la vita della collettività appare invece troppo evidente per meritare commenti.

Sulla strada delle possibili distinzioni, si potrebbe addirittura giungere a formularne una, di tipo generale, fra Gruppi di pressione che perseguono immediati interessi economici e Gruppi che non hanno questa caratteristica. Questa distinzione (giudicata positivamente in uno studio della Commissione delle Comunità Europee del 1992, ma certo almeno parzialmente arbitraria) ha forse però il non secondario pregio di essere utile a fini operativi. Essa infatti non dovrebbe essere finalizzata all'espressione di giudizi moralistici (relativi cioè alla presunta nobiltà o meno degli interessi perseguiti delle varie lobbies), ma potrebbe invece suggerire un'opportuna accresciuta attenzione all'attività dei Gruppi che perseguono dirette finalità economiche. Sono solo questi ultimi infatti che appaiono naturalmente più disponibili a mettere in campo ingenti mezzi di natura finanziaria per raggiungere i loro scopi poiché tendono a considerare il denaro impiegato in simili attività come « spese di produzione » o « investimenti » in grado di dare i loro notevoli frutti in un futuro non lontano.

Deve comunque essere rilevato che, mentre in Italia le organizzazioni lobbistiche perseguono prevalentemente finalità economiche, nei Paesi anglosassoni, dove il tessuto associativo della società civile è tradizionalmente più ricco e i partiti politici sono meno onnipresenti, sembra esservi effettivamente maggiore spazio per considerare l'attività dei Gruppi di pressione anche come un elemento di partecipazione democratica all'interno di un sistema parlamentare classico.

Un secondo elemento di valutazione, da tenere presente per una corretta collocazione dell'attività lobbistica nel quadro istituzionale, riguarda le modalità con cui i Gruppi di pressione operano all'interno del Parlamento. Per fare un esempio in proposito, occorre preventivamente ricordare come uno dei meriti che tali organizzazioni rivendicano per giustificare la legittimità dei loro interventi è quello di essere in grado di fornire ai senatori e ai deputati importanti elementi per ampliare la base di conoscenze utili ai fini delle loro deliberazioni politiche. In teoria non vi è dubbio che questo assunto sia veritiero e che probabilmente nessun organismo di studi e ricerche a livello parlamentare sarà mai in grado di conoscere e aggiornare in tempo reale i molteplici dati e aspetti tecnici di tutta la vita sociale e produttiva del Paese come è in grado di fare chi quotidianamente rappresenta quelle attività economiche o quei settori della società. Sarà possibile però registrare un progresso nella direzione di una democrazia più informata e quindi più efficiente solamente se questa attività di informazione, svolta dai Gruppi di pressione a favore dei parlamentari, si rivolgerà all'istituzione Parlamento nel suo complesso. Si può addirittura arrivare a sostenere che potrebbe avere relativa importanza il fatto che talora le informazioni fornite risultino parzialmente incomplete o, al limite, assemblee e commentate in modo tendenzioso, perché ciò, oltre ad essere prevedibile (in quanto le associazioni lobbistiche non sono centri di ricerca scientifica), non impedisce, ma anzi stimola il confronto con i dati forniti da altri soggetti controinteressati e la ricerca da parte degli organi parlamentari e governativi dei riscontri alle affermazioni dei Gruppi di pressione. Al contrario però l'attività informativa dei Gruppi di pressione sembra giungere a minacciare il corretto svolgersi del gioco democratico quando i lobbisti non agiscono nei confronti dell'intero corpo dei parlamentari, ma prendono contatto, magari in modo clande-

stino, soltanto con alcuni di essi e — condividendo un identico progetto di intervento politico — forniscono solo a loro informazioni riservate e altrimenti impossibili da ottenere, destinate ad avere un peso determinante nell'ambito del confronto parlamentare, dove, come è noto, maggiore informazione significa spesso anche maggiore influenza.

Questa seconda forma di intervento configura dunque, al contrario della prima, una distorsione nel sistema democratico-parlamentare poiché falsa alcuni presupposti dell'esercizio del potere da parte dei rappresentanti del popolo, rendendo questi ultimi diseguali rispetto alle conoscenze e alle informazioni che sono la base essenziale del processo decisionale.

Anche in questo secondo caso l'uso distorto del rapporto con i parlamentari provoca gravi problemi che meriterebbero maggiori riflessioni da parte di quanti sono sensibili alle questioni riguardanti il funzionamento democratico del sistema.

## 2. *I Gruppi di pressione e il sistema politico-istituzionale.*

Per contribuire a definire un quadro completo del fenomeno lobbistico in Italia, accanto alle due sopra citate distinzioni occorre aggiungere una considerazione generale riguardante il rapporto dell'attività dei Gruppi di pressione con il complesso del sistema degli organi di vertice dello Stato, che coinvolge ovviamente in modo essenziale anche il funzionamento del Parlamento. Al di là infatti del problema di chi siano i rappresentanti degli interessi organizzati e delle modalità con cui operano, ciò che appare dirimente nel giudizio sul fenomeno è una considerazione relativa alla forza e alla stabilità degli organi dello Stato nei confronti delle quali i Gruppi di pressione esercitano la loro attività.

Non si rivelano fatti nuovi se si ricorda che la coincidenza di una forma di governo parlamentare con un sistema elettorale proporzionale e un sistema politico fra i più frammentati e polarizzati dell'Occidente industrializzato provoca in Italia una cronica instabilità dell'Esecutivo, la spartizione dei Ministeri secondo logiche che ignorano la competenza e la tendenza a privilegiare gli interventi tattici di breve periodo a svantaggio di quelli strategici. A tutto ciò non può supplire (dando almeno il senso della continuità delle funzioni pubbliche) una Pubblica Amministrazione che è lontanissima dal senso dello Stato, dalla compe-

tenza e dall'autorevolezza presenti, ad esempio nella vicina realtà francese. Sulla Pubblica Amministrazione italiana e sui criteri clientelari e mortificanti con cui è stata gestita per decenni il discorso potrebbe essere molto lungo, ma in questa sede basta sottolineare che essa attualmente, lungi dal costituire un baluardo di oggettività e di competenza a difesa dell'interesse generale e a disposizione di quei politici che intendessero farsene difensori, rappresenta spesso la prima vittima se non talora la complice delle manovre dei Gruppi di pressione.

Dunque non è chi non veda come il confronto, sul piano dell'influenza e dell'informazione, avviene, all'interno delle istituzioni, fra la struttura pubblica, formata da personale politico spesso con relativa scarsa competenza specifica (coadiuvato da personale burocratico malpagato e demotivato) e la struttura dei Gruppi di pressione, formata da selezionati professionisti, ben retribuiti ed esperti nei relativi settori di intervento.

La debolezza, la permeabilità e lo sbandamento culturale dell'interlocutore pubblico rischiano dunque di far sì che una pur legittima attività, volta ad influenzare il processo decisionale dei pubblici poteri, si trasformi talora in una vera e propria direzione occulta dell'azione delle istituzioni.

Non è quindi possibile giudicare in astratto l'attività dei Gruppi di pressione, equiparando semplicisticamente ciò che sempre più di frequente accade in Italia a ciò che da decenni si verifica in forma notevole presso altre realtà. Molti dei Paesi dove il fenomeno del lobbying è più radicato hanno infatti strutture pubbliche nettamente più corpose e stabili di quelle presenti in Italia. Ciò è testimoniato anche dal fatto che quei Paesi hanno da tempo ammesso la rilevanza del fenomeno lobbistico e l'hanno regolamentato, mentre in Italia si insiste incredibilmente a negare — anche a livello ufficiale — l'esistenza stessa del problema, fingendo di ignorare (ma, purtroppo, anche ignorando davvero) che le lobbies più potenti manovrano ingenti ricchezze, occupano prestigiosi palazzi e impiegano centinaia (se non migliaia) di dipendenti.

La conseguenza di quanto sopra affermato è che comunque la questione del corretto svolgimento dell'azione di influenza sul procedimento decisionale pubblico da parte dei Gruppi di pressione non potrà essere completamente risolta se non all'interno di un processo di riforma delle strutture politiche e amministra-

tive che veda il settore pubblico superare la sua situazione di elefantiasi e di subalternità, nella quale prolifera l'uso a fini personali delle funzioni pubbliche e si accresce l'esodo delle migliori professionalità verso attività private.

Un altro aspetto che non è possibile ignorare e che riguarda le conseguenze negative che comporta l'attività dei Gruppi di pressione nei sistemi istituzionali deboli riguarda l'impossibilità di percepire una netta distinzione fra soggetti che forniscono e soggetti che subiscono le direttive politiche, dal momento che praticano il lobbying parlamentare anche alcuni enti pubblici e non poche aziende a partecipazione pubblica, quando non addirittura apparati dello Stato. Questi soggetti dovrebbero in realtà conformarsi agli indirizzi politici e al controllo del Parlamento, ma la massiccia presenza di loro rappresentanti nei corridoi delle due Camere non è probabilmente finalizzata solo al recepimento degli atti di indirizzo che li riguardano.

È appena il caso di accennare inoltre che le uniche fonti normative che si occupano, ma sarebbe meglio dire che sembrano tenere conto, dell'esistenza dei Gruppi di interesse e che comunque sono utilizzate per i contatti istituzionali fra Parlamento e società civile sono i Regolamenti delle due Camere, laddove trattano delle attività conoscitive e delle sedi ristrette di lavoro delle Commissioni (artt. 43, 47 e 48 del Senato e 79 e 144 della Camera dei deputati).

Non può comunque essere taciuto in proposito che nei Regolamenti parlamentari non esiste la previsione di vere e proprie udienze legislative, cioè di incontri fra parlamentari ed esponenti dei Gruppi di interesse in corrispondenza della discussione dei disegni di legge. A questo proposito sono già state scritte da tempo parole definitive da parte di chi (Manzella) ha notato come « la battaglia per la purezza del procedimento legislativo è roba d'altri tempi » e « non resta che razionalizzare quel che già ora avviene in forme, queste sì, spesso non compatibili con i principi di pubblicità, di contraddittorio e di indipendenza che reggono il procedimento di decisione parlamentare ».

Può essere comunque ricordato che gli unici atti normativi riguardanti direttamente i Gruppi di pressione sono rappresentati dai regolamenti dei Questori delle due Camere in merito alla concessione agli estranei dei permessi di accesso permanente ai palazzi. Si tratta comunque solo di atti interni, tendenzialmente



riservati, che comunque sarebbe interessante pubblicizzare e studiare in modo approfondito, anche nella loro attuazione concreta.

L'equivoco e la quasi segretezza con cui viene affrontata dall'ordinamento giuridico tutta la questione relativa all'attività dei Gruppi di pressione è al tempo stesso causa ed effetto della debolezza delle istituzioni in un Paese nel quale, per di più, si continua (sotto l'influenza di vari filoni culturali) a considerare con malcelata diffidenza chi si dedica con franchezza all'acquisizione di vantaggi e profitti personali.

Nella migliore delle interpretazioni possibili, questo atteggiamento di voluta cecità da parte delle istituzioni nei confronti di un problema così evidente ed ingombrante è generato dal timore, seppure non dichiarato, di una prevaricazione da parte dei Gruppi più forti su quelli più deboli e sui cittadini non organizzati. Tutto ciò appare però ben lungi dall'essere evitato con un comportamento del tutto passivo da parte di chi, in definitiva, rischia di generare guasti più gravi di quelli che paventa solo nell'intimo del proprio animo.

### 3. *Soggetti, mezzi e fini del lobbying parlamentare.*

In un Parlamento dove non esiste un elenco ufficiale dei soggetti abilitati ad esercitare la professione di rappresentante di interessi presso le Camere è ovviamente difficile avere idee precise sia sulla quantità sia sull'identità di coloro che possono essere qualificati come lobbisti. Tuttavia è possibile abbozzare un quadro approssimativo relativo a quanti tentano di influire sul processo di decisione parlamentare partendo dalla divisione fondamentale fra chi esercita permanentemente la rappresentanza di precisi interessi e chi solo occasionalmente contatta i parlamentari a questi fini. Fra i primi si annoverano gli incaricati per le relazioni istituzionali (o per le relazioni esterne) delle principali associazioni imprenditoriali e dei lavoratori sia autonomi che dipendenti nonché i rappresentanti delle imprese maggiori, senza distinzione fra settore pubblico e privato. Altri frequentatori abituali delle Camere e dei parlamentari sono i rappresentanti di alcuni enti pubblici economici (e non economici) e anche di enti locali territoriali (e non territoriali) che svolgono — sia come singoli sia in forma associata — una non indifferente attività autopromozionale. Vi sono poi i soggetti che esercitano la tutela di

interessi presso il Parlamento in forma puntuale e specifica e si dividono essenzialmente fra coloro che fanno parte di associazioni o movimenti della società civile, interessati a singoli provvedimenti, e coloro che — lavorando in studi specializzati (sul modello statunitense) — promuovono gli interessi dei clienti che occasionalmente si rivolgono a loro per appoggiare od ostacolare l'*iter* di determinati atti parlamentari.

Deve essere comunque sottolineato che non sempre chi rappresenta interessi all'interno del Parlamento si presenta ufficialmente come lobbista, ma anzi sono possibili casi in cui soggetti accreditati presso le due Camere a vario titolo (ad esempio come giornalisti, assistenti dei parlamentari o *ex* parlamentari) si facciano più o meno stabilmente promotori di interessi organizzati.

Il caso degli *ex* parlamentari che si dedicano alle attività lobbistiche è particolarmente preoccupante poiché questi soggetti possono sfruttare nel modo più vantaggioso per gli interessi da loro tutelati il fatto che, per una tradizionale forma di riguardo, non subiscono alcuna limitazione nella frequentazione degli edifici parlamentari (con esclusione ovviamente delle Aule) in qualsiasi momento dell'attività delle due Camere.

Il fenomeno del lobbying parlamentare in Italia è lontanissimo dalla rilevanza numerica che si registra nei Paesi dove le esperienze in materia di sono molto più radicate nel tempo: a fronte infatti dei circa seimila iscritti nei relativi elenchi del Congresso statunitense e degli oltre tremila calcolati presso gli organi delle Comunità europee, potremmo valutare, seppure con molto azzardo, la consistenza del fenomeno in alcune decine (ma non più di cinquanta soggetti) per quanto riguarda i rappresentanti di interessi che frequentano stabilmente il Parlamento e in alcune centinaia per quanto riguarda coloro che hanno rapporti limitati ad alcuni provvedimenti per ogni legislatura. Coloro invece che hanno avuto contatti occasionali con parlamentari — all'interno delle due Camere — per questioni di loro concreto interesse, nel corso di una legislatura sono letteralmente innumerevoli e si contano certamente almeno nell'ordine delle migliaia.

I metodi adottati da coloro che esercitano la professione di lobbista presso le Camere differiscono per qualche aspetto da quelli usati dai loro colleghi che si occupano dei rapporti con altre istituzioni o da quelli che essi stessi usano quando sono a contatto con altri soggetti.

È certamente vero infatti che riuscire a inserire uno o più punti di vista della propria organizzazione nei programmi del Governo o addirittura fra le reali priorità politiche di un Ministro costituisce forse uno dei massimi successi per un Gruppo di pressione e tuttavia, proprio per questo motivo, ciò rappresenta un evento abbastanza raro o comunque tutt'altro che scontato. Occorre anzitutto essere molto potenti (spesso principalmente da un punto di vista economico), molto ben conosciuti e, tanto legati ad alcuni partiti o gruppi politici da rendere labile, almeno nella pratica, una netta distinzione fra interessi particolari e iniziative politiche o addirittura fra uomini politici e uomini d'affari. Restano relativamente pochi anche i casi in cui soggetti direttamente legati ad interessi privati riescono ad occupare posizioni di collaborazione stabile all'interno dei Gabinetti dei Ministri o delle segreterie dei Sottosegretari.

Sembra invece molto più alla portata di tutti i Gruppi di pressione il rapporto con i singoli parlamentari che sono numericamente poco meno di mille e risultano quasi sempre in cerca di nuovi contatti ed appoggi, sia a Roma che nel proprio collegio elettorale.

Ogni singolo parlamentare gode del diritto individuale illimitato di presentare disegni di legge ed emendamenti su qualsiasi argomento e la disciplina dei Gruppi parlamentari non è poi così stringente — specialmente riguardo a provvedimenti secondari — da non permettere al senatore o al deputato di esprimere opinioni e posizioni (almeno apparentemente) del tutto personali.

La principale caratteristica del lobbying parlamentare è dunque quella di essere esercitato in forma diffusa e quindi poco controllabile e prevedibile anche da parte di coloro che seguono, dall'interno o dall'esterno, i lavori delle Commissioni e dell'Assemblea. Basandosi essenzialmente su rapporti di natura personale, il lobbying parlamentare prescinde spesso da consonanze ideologiche, manifestandosi semmai più orientato a far leva su legami geografici, derivanti ad esempio dalla sede di talune attività produttive. A questo proposito, la provenienza geografica dei parlamentari gioca talora un ruolo essenziale nel determinare una maggiore o minore attenzione a certe tematiche e ai problemi dei vari comparti produttivi. Le aziende che fabbricano un determinato prodotto, i territori dove si pratica un particolare tipo di coltivazione agricola sono non di rado concentrati in zone

specifiche del Paese e i parlamentari eletti in quei collegi sono sovente molto sensibili agli interessi aggregati derivanti da quelle attività. Com'è noto infatti, la rielezione di un parlamentare dipende in modo determinante (oltre che dalle decisioni della direzione del suo partito) dai suoi rapporti con il collegio elettorale e cioè primariamente con chi, in quell'area geografica, lavora e produce reddito.

Fuori dalla Capitale inoltre i rapporti fra parlamentari e rappresentanti dei Gruppi di interesse sono più chiari e in fondo più semplici, potendo evitare almeno una parte delle coperture ideologiche necessarie quando si opera a Roma e cioè in un sistema istituzionale che, almeno in teoria, vedrebbe relegata la rappresentanza delle categorie produttive solo nel CNEL...

Sia a Roma che presso il collegio elettorale i rapporti fra i parlamentari e i rappresentanti dei Gruppi di interesse sono naturalmente regolati in modo sinallagmatico, costituendo l'appoggio delle varie organizzazioni della società civile una base finanziaria e di consenso decisamente molto utile per i parlamentari. Le organizzazioni del mondo civile e produttivo sono infatti spesso in grado di offrire, fra l'altro, l'impegno di attivisti disposti a lavorare gratuitamente, i locali per impiantare uffici e segreterie particolari, gli spazi televisivi, radiofonici e sulla carta stampata di cui il parlamentare ha vitale necessità, l'organizzazione di convegni e manifestazioni (nei quali i deputati o i senatori possono giocare un ruolo da protagonisti), la raccolta di contributi finanziari, il sostegno all'interno delle strutture di partito attraverso il tesseramento e l'orientamento del voto nei congressi. È dunque sottinteso che molti uomini pubblici debbono le loro fortune e la loro crescita politica al reciproco appoggio con potenti (o almeno numerosi) gruppi rappresentativi di interessi organizzati.

Dovrebbe comunque essere maggiormente approfondito anche il problema inverso e cioè quello relativo alle conseguenze negative che può avere per un parlamentare il fatto di entrare in urto non occasionale con gli interessi di alcune potenti lobbies: non è escluso infatti che i Gruppi di pressione si curino della carriera politica dei loro avversari non meno di quanto fanno per quella dei loro amici e che — magari grazie ai finanziamenti che versano a livello centrale ai partiti — riescano ad esempio a influenzare qualche decisione delle segreterie e delle direzioni na-

zionali, in particolare al momento della presentazione delle liste elettorali.

Oltre a mantenere stretti rapporti con i parlamentari che si mostrano sensibili alle loro argomentazioni, i Gruppi di pressione si dedicano comunque anche ad una sistematica e attentissima analisi dell'attività parlamentare, manifestando la presenza al loro interno di un livello di capacità tecnica spesso assai elevato, cosa che peraltro non può stupire dal momento che, per queste attività, vengono selezionati e fatti specializzare, anche all'estero, alcuni fra i migliori laureati e giovani studiosi in discipline giuspubblicistiche. Gli atti parlamentari vengono cioè studiati e collegati con continuità e rigore critico, tenendo conto della situazione politica generale e di quella realisticamente presente nello specifico ambito decisionale nel quale si intende incidere: si economizzano così gli interventi, facendoli diventare al tempo stesso più efficaci, più mirati e più tempestivi.

Per i rappresentanti di interessi organizzati che hanno il permesso di accedere ai palazzi del Parlamento la frequentazione quasi quotidiana dei luoghi della politica diventa poi un dovere imprescindibile, al fine di essere sempre meno considerati come « estranei » e di poter tessere una rete di rapporti personali utili al momento del bisogno.

Quando i Gruppi di pressione tentano l'approccio diretto con i personaggi più influenti sul piano politico e istituzionale, i lobbisti che frequentano ogni giorno il Parlamento agiscono normalmente invece solo come tramite dei massimi rappresentanti delle loro organizzazioni: se cioè i lobbisti di « prima linea » hanno lavorato bene sarà possibile che il Presidente o il Direttore generale di una determinata associazione vengano ricevuti dal Presidente della Commissione a cui sono interessati, dal Relatore su un disegno di legge o dalla Commissione nella sua interezza, nel corso magari di un'audizione loro dedicata. Peraltro queste audizioni di tipo pubblico risultano difficili da ottenere e spesso parzialmente insoddisfacenti per i richiedenti, dal momento che sono (giustamente) prive di contraddittorio con i parlamentari, i quali non assumono quasi mai alcun impegno facendo spesso passare mesi fra il momento dell'audizione e quello della decisione finale sul disegno di legge argomento delle richieste. È per questo che i lobbisti privilegiano i contatti informali al punto che alcuni teorici della loro professione esplicitamente pa-

ventano la formalizzazione del loro ruolo e dei canali attraverso i quali sarebbero costretti a contattare i parlamentari.

La massima espressione di forza (e talora di presunzione) da parte di una lobby resta comunque il tentativo — che sconfinava certamente nell'ambito dell'attività politica — di organizzare pressioni dell'opinione pubblica sul Parlamento, facendo particolarmente leva su elementi diffusi di suggestione, su timori irrazionali o su velleitarie aspirazioni collettive. Per fare un solo esempio in merito, si può ricordare che l'ecologia è anche un grande *business* a cui moltissime aziende sono interessate e che, durante il periodo precedente al referendum che oggi costringe l'Italia ad importare a caro prezzo energia nucleare fabbricata a pochi chilometri dai suoi confini, si scatenò fra le lobbies del settore energetico una guerra durissima quanto dispendiosa, volta anche ad influenzare l'opinione pubblica.

Un tentativo di specificare ciò che significa esercitare pressioni nei confronti del Parlamento può essere esperito attraverso l'analisi particolareggiata dei fini che si prefiggono coloro che svolgono queste attività, a prescindere dal merito riguardante ciascun intervento in ogni singola materia della legislazione.

In generale i Gruppi di pressione intervengono per sollecitare l'approvazione di determinati disegni di legge, ma quasi altrettanto spesso per ostacolarne l'*iter*, qualora confligga con loro interessi costituiti o rischi di compromettere piani di investimento, rendite garantite e situazioni di monopolio. Non è impossibile peraltro che gli stessi Gruppi di pressione si incarichino di redigere la prima bozza di disegni di legge che vengono poi presentati ai parlamentari ed è addirittura frequente che le organizzazioni interessate a un provvedimento in discussione presso una Commissione (o già all'esame dell'Assemblea) prendano contatti con i senatori in grado di intervenire ed esponano le loro ragioni, predisponendo in proposito bozze di emendamenti.

Poiché comunque è molto più facile influire sull'attività di una Commissione rispetto all'attività dell'Assemblea, i Gruppi di pressione tengono molto a che i provvedimenti di loro interesse siano assegnati in sede deliberante (o legislativa), in modo da dover intervenire su un numero più limitato di parlamentari e da evitare il passaggio per l'Aula che comporta sempre forme indesiderate di pubblicità.

Poiché poi l'attività parlamentare non si esaurisce nella legislazione, ma è fatta anche di attività politica, ispettiva e conoscitiva, i Gruppi di interesse hanno imparato a non trascurare neppure questi aspetti della vita delle due Camere, intervenendo, ad esempio, per far sollecitare al Governo l'attuazione di leggi da essi gradite, per indirizzare indagini conoscitive e sopralluoghi in zone o stabilimenti produttivi di loro interesse, per attirare l'attenzione su questioni per loro rilevanti attraverso la discussione di interrogazioni e interpellanze.

4. *Le proposte di regolamentazione legislativa e le prospettive di soluzione del problema nell'ottica generale del sistema.*

Malgrado non vi sia mai stata un vera volontà collettiva da parte del Parlamento di regolamentare per legge il lobbying sul modello di quanto accade negli Stati Uniti o in Gran Bretagna, molti (anche se sostanzialmente assai simili) sono stati i disegni di legge presentati nel corso delle ultime legislature.

Nella decima legislatura la proposta che ha goduto di maggiore notorietà, anche se non risultano passaggi parlamentari che la riguardano (oltre alla mera presentazione), è stato il cosiddetto « progetto Aniasi », dal nome del suo primo firmatario, componente della Commissione cultura e Presidente del Comitato per l'informazione e la comunicazione esterna della Camera dei deputati. In realtà, il progetto risulta dall'unificazione di altri tre disegni di legge, precedentemente presentati nel corso della stessa decima legislatura presso quel ramo del Parlamento, che avevano come primi firmatari rispettivamente i deputati Cristofori Adolfo (Nino), Ferrari Marte e Francese. Il disegno di legge dell'onorevole Aniasi ha assunto la notevole rilevanza cui abbiamo avuto modo di accennare sia a causa della carica rivestita dal proponente, sia perché portava le firme di altri dodici deputati, appartenenti a tutti i partiti dell'arco costituzionale, e alimentava così la speranza che si potesse giungere, in tempi brevi, almeno ad una prima regolamentazione dell'attività dei Gruppi di pressione. Il progetto ebbe invece vita assai travagliata, finendo per non essere neppure esaminato dalla Commissione lavoro a cui era stato assegnato, pur dopo essere stato oggetto di grande attenzione da parte della stampa. A questo negativo risultato pare che abbiano concorso sia le opposizioni di non pochi fra i sog-

getti più direttamente interessati sia alcuni irrisolti conflitti di competenza all'interno della Camera dei deputati. Comunque, la presentazione di un disegno di legge unitario sull'argomento ha avuto senza dubbio il merito di far uscire il relativo dibattito dalla ristrettissima cerchia degli specialisti e di iniziare a presentare il problema all'opinione pubblica per quello che esso è nella società contemporanea di capitalismo avanzato e cioè una nuova frontiera per la sopravvivenza sostanziale del sistema democratico.

Al di là comunque delle migliori intenzioni, il testo della proposta di legge n. 4144, concernente « Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche », può essere considerato solo come un primo passo verso una disciplina completa della materia poiché, nella sua stessa relazione, l'onorevole Aniasi afferma che « la situazione esistente... è ancora troppo allo stato magmatico perché sia consentito andare al di là di un elenco degli operatori ». E infatti la parte più rilevante del disegno di legge consiste proprio nell'istituzione di un albo (nel testo riduttivamente denominato « elenco ») presso la Presidenza del Consiglio e nell'applicazione del reato di esercizio abusivo della professione (art. 348 C.P.) a coloro che non vi si iscriveranno pur proseguendo ad esercitare l'attività lobbistica « continuativamente e in modo prevalente ». La perplessità manifestata anche da autorevoli commentatori sull'istituzione di un nuovo albo (e quindi di una nuova potenziale corporazione protetta) è più che giustificata in generale, ma nel caso specifico sembra esservi un problema autentico di identificazione pubblica di determinati soggetti, altrimenti difficilmente risolvibile. D'altra parte, anche negli Stati Uniti e in generale nei Paesi dove la regolamentazione del lobbying ha una lunga tradizione, non si prescinde mai dall'obbligo di registrazione, anche se non lo si considera sufficiente. Si aggiunga che, attraverso l'istituzione di un albo, sarebbe forse possibile esercitare una selezione degli operatori autorizzati anche sulla base di determinati requisiti di ordine morale o, quantomeno, accertare per questi soggetti l'assenza di problemi di carattere penale rilevanti per l'attività che intendono svolgere, dal momento che in questo ambiente, accanto a molti seri professionisti, si muovono talora alcuni noti (e meno noti) faccendieri e corruttori.

Certamente l'istituzione dell'albo, specialmente se non assistita dalla previsione di un organo di controllo (com'era invece



stabilito in alcuni precedenti disegni di legge), rischia di essere almeno parzialmente inefficace, anche perché dovrebbero iscriversi al ricordato elenco soltanto coloro che esercitano l'attività di pubbliche relazioni in forma continuativa e prevalente rispetto alle altre loro occupazioni e ciò — oltre a lasciare fuori dalla regolamentazione moltissime forme di lobbying — appare comunque molto difficile da imporre poiché la sua violazione sembra quasi indimostrabile.

Nel disegno di legge in esame — sperimentale per sua stessa ammissione — risulta dunque assente, come si è detto, la previsione di un'autorità di controllo, dotata di adeguati poteri sanzionatori nonché sono parimenti pretermesse la disciplina delle incompatibilità fra professione di lobbyista e altre attività, le garanzie relative ai documenti consegnati al Parlamento e la regolamentazione dei doni e dagli atti di liberalità di maggior rilevanza.

Ciò che sembrerebbe comunque ormai assolutamente imprescindibile è dare adeguate forme di pubblicità ad un censimento di tutti coloro che — a qualsiasi titolo — frequentano gli edifici dove si adottano decisioni legislative, specificando quali siano i loro compiti nonché quali siano le fonti dei loro redditi e dei mezzi finanziari utilizzati per le loro attività. Tutto ciò contribuirà anche a fare chiarezza sulle forme di collaborazione che varie organizzazioni lobbistiche pongono in essere a favore di soggetti istituzionali o di politici.

Una legge che si occupi dell'attività di lobbying nel modo migliore non potrà mai comunque essere sufficiente a ricondurre da sola il fenomeno nell'ambito della correttezza costituzionale poiché — come si è avuto modo di accennare — le prospettive di soluzione positiva del problema dipendono in modo preponderante dall'atteggiamento e dalla consistenza delle istituzioni politiche a cui i Gruppi di pressione si rivolgono.

È chiaro quindi che la questione brevemente trattata in questa nota non è avulsa dal generale problema della riforma istituzionale di cui la Repubblica italiana sembra avere sempre più urgente bisogno. Una riduzione del numero dei parlamentari ad esempio, specie se accompagnata da un sistema elettorale maggioritario uninominale, quasi certamente eleverebbe in modo notevole la qualità dei parlamentari e porterebbe probabilmente anche i rapporti con le lobbies ad un livello di contrattazione superiore, meno diffuso e quindi potenzialmente più visibile e con-

trollabile. Sicuramente inoltre la tendenziale attribuzione al Parlamento della sola legislazione di alto livello, con l'eliminazione delle cosiddette « legghine » — la materia delle quali dovrebbe essere affidata all'Esecutivo con la previsione di una riserva di regolamento — toglierebbe molto spazio all'intervento sotterraneo delle lobbies (almeno a livello parlamentare). A questo proposito può essere ricordato come, nell'ultimo mese della passata decima legislatura, sono state approvate dal Parlamento 118 leggi per un totale di spesa di circa ottantamila miliardi. Non può essere taciuto comunque che l'abolizione del voto segreto, almeno per le leggi di spesa, ha migliorato in qualche modo la situazione, indirizzando il funzionamento delle istituzioni nella giusta direzione almeno per quanto riguarda la trasparenza e l'individuazione delle responsabilità.

Un'altra riforma costituzionale che potrebbe contribuire a mantenere il sistema democratico al riparo dalle pressioni indebite riguarda l'abolizione della sede deliberante (o legislativa) per le Commissioni parlamentari, abolizione che diverrebbe quasi un atto dovuto se si facesse strada il progetto di un'unica lettura per la maggior parte delle leggi o addirittura la scelta di un sistema tendenzialmente monocamerale. Non si può comunque non rilevare che, anche attualmente, la prassi di votazione in sede deliberante, sia presso la Camera dei deputati che presso il Senato, non sembra assistita da sufficienti garanzie che evitino la possibilità di colpi di mano e assicurino comunque la presenza, non solo presunta, di un numero di parlamentari adeguato al fatto che si stanno introducendo nell'ordinamento nuove norme legislative attraverso un procedimento legislativo comunque eccezionale, conosciuto peraltro solo da pochissime Costituzioni.

Un'ultima, ma forse tutt'altro che secondaria questione, necessaria per mettere il Parlamento in grado di esercitare non solo formalmente la sovranità di cui è titolare, riguarda un notevole rafforzamento e aggiornamento della burocrazia parlamentare. Un apparato di consulenza conscio della problematica del lobbying e in grado di dare ai parlamentari una valida informazione sia sulle modalità dell'intervento dei Gruppi di pressione sia sul merito di ciò che questi ultimi forniscono a titolo di documentazione sembra infatti uno dei più auspicabili rimedi per far sì che tutti i deputati e i senatori intrattengano con le lobbies la quantità e la qualità di rapporti che essi stessi desiderano effetti-

vamente. Anche infine volendo giungere a considerare (pur molto riduttivamente) il ruolo del Parlamento come quello di mero arbitro fra gli interessi organizzati, la funzione della burocrazia parlamentare ne dovrebbe uscire comunque valorizzata quale unica possibile consulente imparziale e di garanzia anche sulla completezza delle posizioni e degli interessi rappresentati.

