


03/2013 Gaston Bouthoul

**La polemologia
e le illusioni del pacifismo**

**Rivista
di Politica**



UTOPIA 8.535 km

Il nuovo corso
della politica estera turca
nella prospettiva
di Ahmet Davutoğlu
Federico Donelli

Antifascismo, Resistenza,
Repubblica: il dibattito
sulla "morte della patria"
Giovanni Belardelli

I Balcani e l'Europa:
dalla catastrofe alla speranza
Damir Grubiša

Da Silvio a Marina:
l'involutione
dinastico-patrimoniale
delle democrazie
contemporanee
Alessandro Campi

Il futuro (incerto)
delle democrazie liberali:
libertà o eguaglianza?
Pietro Grilli di Cortona

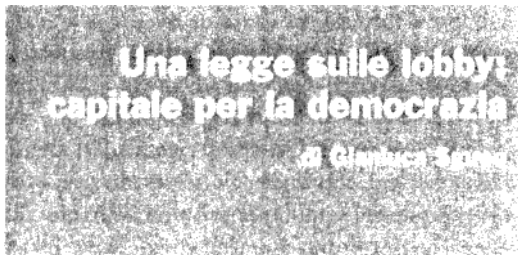
Le primarie come strumento
di partecipazione
e di innovazione politica:
l'esperienza italiana
Domenico Fruncillo

Galli della Loggia e la
tradizione storiografica
del realismo conservatore
Roberto Esposito

Rubbettino

za un rilancio in vista della complicata primavera elettorale. Tra marzo e giugno 2014 Hollande vivrà il suo primo giudizio elettorale da quando si trova all'Eliseo, con elezioni municipali ed europee. Se può contare su un Ump diviso in fazioni e non in grado di affrontare in maniera serena il dopo Sarkozy, il rischio concreto è quello di un trionfo del Fn che, grazie alla leadership di Marine Le Pen e al perdurare della crisi dell'area euro, sta conquistando un consenso anche a livello locale, con le elezioni europee da sempre momento di successo per un partito che fa del sistema elettorale proporzionale e del populismo antieuropeo due delle sue armi tradizionali.

Il bilancio di Hollande non è positivo. I tempi non sono certo maturi per un giudizio complessivo. Un dato è però incontrovertibile: Hollande ha deluso come presidente in tempo di crisi. Qualora, come prospettato, si apra una fase di ripresa, le capacità gestionali e di mediazione dell'ex segretario del PS potrebbero essere un *atout* non trascurabile. C'è da auspiciarlo. Ne ha bisogno la Francia e ancor di più l'Europa.



Percorriamo a ritroso gli ultimi due anni e mezzo di cronaca politica. Sommano due legislature, tre governi e due tornate elettorali. Hanno registrato la nascita di nuovi partiti politici. Altri sono morti. Volti noti delle istituzioni sono spariti, o hanno cambiato incarico, passando in secondo piano. Altri, inediti, affollano le prime pagine e i talk show.

Eppure, tra tante variabili, c'è una costante: i tentativi di dare regole certe alle *lobby*.

Cos'è successo? Per capirlo dobbiamo riavvolgere il nastro. Cominciamo da fine ottobre 2012. Mancano pochi mesi al termine della Legislatura, la sedicesima della storia repubblicana, e il Parlamento ha finalmente approvato la legge «anti-corruzione». Una legge frutto di una mediazione serrata, prima in Commissione, poi in Aula, a causa delle forti resistenze esercitate dagli addetti ai lavori e diretti interessati, i lobbisti, critici soprattutto nei confronti delle norme sul «traffico di influenze illecite». I lobbisti le giudicano inopportune perché, dicono, introducono un sistema di sanzioni più severe, senza bilanciarlo con la tutela di chi, per professione, rappresenta interessi di categoria. Alla fine l'hanno vinta loro. Nel testo finale la norma che li riguarda è fortemente ridimensionata.

Pochi mesi più tardi, siamo ad aprile 2013, la nuova legislatura è in *impasse* per l'impossibilità di formare un esecutivo. Il 12 aprile il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, costituito dieci giorni prima dal Capo dello Stato, pubblica un rapporto che illustra l'attività svolta. Il rapporto suggerisce, tra le altre cose, l'adozione di misure concrete per disciplinare l'attività di *lobbying*. I «saggi» – è con questo appellativo che sono divenuti noti all'opinione pubblica – propongono di creare un albo dei portatori di interessi e collocarlo presso il Parlamento e le Assemblee regionali. Suggestiscono poi di attribuire a tutti i professionisti registrati il diritto di intervento nell'istruttoria legislativa. E, infine, sostengono la necessità di migliorare la trasparenza delle amministrazioni. Per esempio rendendo conoscibili all'opinione pubblica i contatti con i privati che precedono la decisione finale. Così, spiega il rapporto, si eliminerebbero i conflitti di interesse.

La relazione genera dibattito sui giornali, nelle aule d'università, nei convegni e, naturalmente, nelle stanze della politica, che non tarda a farsi sentire.

Già il 15 marzo 2013, primo giorno della nuova legislatura, il deputato del Gruppo Misto Pino Pisicchio aveva presentato un disegno di legge sul tema. È il primo della legislatura. Ma è anche il cinquantaduesimo del genere in quasi 40 anni di attività parlamentare. Il primo tentativo di disciplinare le lobby in Parlamento risale al lontano 1976. Naturalmente quello di marzo non rimane un caso isolato. Il 9 maggio il Senatore Riccardo Nencini, segretario del Partito socialista, deposita un secondo disegno di legge sulla rappresentanza degli interessi. A questo seguono, intervallati da pochi giorni di distanza, altre tre proposte, due alla Camera e una al Senato. La prima, a firma dal Senatore Bruno del Gruppo Misto, è presentata alla Camera il 20 maggio. La seconda, del 6 giugno, a firma del Senatore del Popolo della Libertà D'Ambrosio Lettieri. L'ultima proposta, su iniziativa del Senatore Luigi Manconi del Partito Democratico, è presentata il 5 agosto, qualche giorno prima delle vacanze.

A muoversi comunque non è solo il Parlamento. Anche il governo il 24 maggio annuncia l'intenzione di intervenire sul *lobbying* con un disegno di legge. Sarà un tentativo fallimentare, e decisamente maldestro. Approdato in Consiglio dei Ministri il 5 luglio, il testo è affossato dai veti incrociati dei Ministri delle larghe intese. Alla motivazione ufficiale data alla stampa – la necessità di un supplemento di indagine, affidata al Ministro degli Affari europei – credono in pochi. È chiaro a tutti sin da subito che le forti divergenze politiche hanno decretato la morte dell'iniziativa. Un destino che ricorda quello di un precedente disegno di legge governativo sulle *lobbies*: fu elaborato da Giulio Santagata, Ministro per le Riforme del governo Prodi, nel 2007. In quel caso fu la caduta del governo a impedire al testo di arrivare in Parlamento.

In realtà anche l'Esecutivo dei tecnici aveva tentato, nei mesi precedenti, di intervenire sul tema. In un primo momento, con una Commissione di va-

lutazione presso il Dipartimento delle politiche europee. In seguito, a maggio, inserendo nel cronoprogramma di lavoro dei mesi successivi una menzione esplicita alla necessità di disciplinare l'attività di *lobbying*. Tentativi infruttuosi. La Commissione si è sciolta a dicembre 2012, senza che alla fase tecnica seguisse, come inizialmente auspicato, una fase «politica», di proposta. Anche il programma delle azioni di Governo è rimasto lettera morta nella parte relativa alle regole del *lobbying* (e non solo). Nulla di fatto? Non esattamente. Qualche novità di spessore è arrivata dal territorio. Negli ultimi due anni più di un amministratore locale si è schierato a favore di nuove regole per il *lobbying*. Campania, Friuli e Veneto hanno dato vita a piccole commissioni di studio con la finalità di approvare leggi sulla materia. Mentre a giugno di quest'anno la regione Marche ha approvato un pacchetto trasparenza, che include anche una proposta di legge sulla rappresentanza degli interessi.

È la conferma di un dato che viene spesso sottovalutato. E cioè che l'attività normativa delle Regioni è oggi numericamente preponderante rispetto a quella dello Stato centrale. Come certifica Openpolis, dal 2004 al 2009 le leggi regionali approvate sono passate da 665 a 737. Fatta eccezione per il 2010, quando l'avvicendamento nelle giunte e nei consigli prodotto dalle elezioni amministrative ha causato un periodo di stasi legislativa, il trend è in crescita anche nei tre anni successivi. Nello stesso intervallo le leggi approvate dal Parlamento sono calate da 32 a 18. Anche qui il trend (decrecente) è confermato negli ultimi quattro anni, caratterizzati per la prevalenza assoluta della decretazione d'urgenza. Prassi che ha finito per depauperare ulteriormente il Parlamento delle proprie prerogative. È per questo motivo che le giunte e i consigli regionali sono più attive sul fronte lobby. Una delle conseguenze dell'iperattività legislativa regionale rispetto a quella statale è, infatti, il progressivo spostamento del baricentro dell'attività di pressione dal

centro al territorio. Gli amministratori locali lo hanno capito, e si tutelano.

Purtroppo la solerzia di alcuni politici locali non basta. L'assenza di una legge nazionale sulle lobby è pesante. Possibile, viene da chiedersi, che non si sia riusciti a trovare un accordo politico su un tema così importante? Perché, in altre parole, alle tante manifestazioni di interesse dell'intero arco politico non sono seguite misure concrete? Per rispondere bisogna passare per un'altra domanda. E cioè: a chi giovano le regole sulle lobby?

La risposta a quest'ultimo interrogativo è netta. Le ricadute positive di una legge sulle lobby non si discutono. A giugno 2013 una *survey* condotta dall'Ocse ha quantificato in quattordici punti percentuali il beneficio che regole chiare in tema di rappresentanza di interessi porterebbero al sistema economico italiano. Secondo Transparency International (che quest'anno ci pone al 72esimo posto nella classifica mondiale della corruzione, fanalino di coda in Europa con Bulgaria e Grecia) per risolvere i suoi problemi l'Italia avrebbe bisogno (anche) di una buona legge sulle lobby. Posizione sulla quale è allineata da tempo la Commissione europea. Sono anni che Bruxelles invita i nostri governi a intervenire sul tema. Invano.

Se così stanno le cose, se cioè la legge sulle lobby sembrerebbe giovare a tutti e danneggiare nessuno, allora le ragioni che ne hanno ostacolato l'approvazione devono essere formidabili. E in effetti, in qualche modo, lo sono. C'è, anzitutto, una forte divergenza di opinioni sui contenuti. Non è il *se*, ma il *come* disciplinare i lobbisti che crea attrito. Un problema, peraltro, non solo italiano, ma di tutta l'Europa. Secondo l'Ocse le divergenze principali sono tre: quali regole dare alle lobby, cosa fare dei codici di condotta e come intervenire sulle «porte girevoli». Il 57% dei parlamentari e il 51% dei lobbisti affiderebbero a strutture governative il compito di disciplinare i lobbisti e vigilare sulla loro attività. Se, tuttavia, il 30% dei lobbisti è favorevole

all'auto-regolamentazione, nessun parlamentare guarda con benevolenza all'autodichia (il 70% la considera addirittura controproducente). I codici di condotta incassano il giudizio positivo della maggioranza degli intervistati. Pochi però li giudicano efficaci come deterrente. Per il 61% il rispetto delle regole deontologiche non porta alcun beneficio concreto. Infine, una parte del campione (il 13%) giudica troppo stringenti le regole che disciplinano il passaggio da un incarico politico a uno lobbistico. Suggestisce perciò di attenuarle. Il 25% crede invece che siano troppo permissive, e auspica un giro di vite. La maggioranza, il 63% del totale, è concorde nel giudicarle del tutto inadeguate.

Un'altra ricerca, curata dalla società Burson-Marsteller nel 2013, è giunta alle stesse identiche conclusioni. A fronte dell'89% di opinioni a favore di regole trasparenti per la rappresentanza professionale degli interessi, il 26% del campione ritiene che la trasparenza sia il problema più urgente da risolvere, il 24% considera prioritario eliminare la disparità di trattamento a favore degli interessi economicamente più forti, e il 23% esprime un giudizio critico sulla effettiva neutralità delle informazioni diffuse dalle istituzioni. A conferma del fatto che il fronte dei favorevoli all'introduzione di regole sul *lobbying* è compatto e gode di ottima salute. Su quali siano le soluzioni, invece, si litiga.

Il secondo ostacolo è ancora più forte perché riguarda la convenienza politica. È evidente a tutti che una legge sulle lobby, da sola, non serve a nulla. È necessario un intervento organico sui punti più delicati del nostro sistema costituzionale. Per dirne alcuni: il finanziamento pubblico ai partiti, il sistema di cooptazione degli eletti, la definizione dei vincoli del mandato parlamentare e tutto il capitolo dei vincoli di trasparenza all'attività delle amministrazioni. Qualunque sia la soluzione su questi temi, nasconde scelte dolorose. Per questo motivo le forze politiche si scontrano da anni. Senza considerare il fatto che, appunto in quanto dolorose, sono

scelte che non convengono affatto ai rappresentanti della politica. Che, quindi, preferiscono procrastinare. Il caso della legge elettorale che non piace a nessuno, ma che nessuno cambia, è emblematico. Siamo in un vicolo cieco? Non necessariamente. Qualcosa si può fare. Si può iniziare dando credito alle (purtroppo ancora poche) esperienze che sono state sperimentate e funzionano. Una è quella delle Regioni. La Toscana, per esempio. Da diversi anni la regione del Chianti è all'avanguardia per le scelte in favore della democrazia partecipativa e dell'inclusione di tutti gli interessi, lobbistici e non. Appena pochi mesi fa è stata approvata la legge n. 13, che rinnova le regole sul dibattito pubblico e sulla partecipazione. Un secondo «esperimento» da osservare con attenzione e da cui prendere spunto è quello del Ministero per le politiche alimentari e forestali. Da settembre 2012 il Ministero ha creato un'unità per la trasparenza e un registro dei lobbisti interessati a partecipare all'elaborazione dei disegni di legge e degli schemi di regolamento di competenza del Ministero. Anche se l'unità non ha ancora (colpevolmente) diffuso un rapporto analitico, sappiamo che a luglio 2013 nel registro erano iscritti 101 soggetti tra singoli professionisti, associazioni di categoria, società di *lobbying* e, ovviamente, aziende. È un segnale incoraggiante. Un terzo esperimento da tenere sotto osservazione è quello delle Autorità indipendenti. Grazie agli ampi margini di autonomia e al legame meno forte con la politica, le *authorities* sono piccoli laboratori presso cui vengono attuate soluzioni spesso originali per il confronto con gli interessi privati (sia privati cittadini che associazioni di rappresentanza).

Per finire, si dovrebbe seguire con più attenzione cosa succede fuori dai confini nazionali. All'estero ci sono tanti esempi di leggi sulle lobby. Alcuni sono virtuosi, altri meno. Tra le *best practices* ci sono quelle degli Stati Uniti (o più in generale dei Paesi di area *common law*) e dell'Unione europea. È ovvio che il «tra-

pianto» di soluzioni estranee al nostro ordinamento non rappresenta la soluzione definitiva. Oltre, banalmente, alla compatibilità tra sistemi di regole molto diversi tra loro, bisogna considerare la diversa filosofia di cui quelle regole sono espressione. La sola idea della tracciabilità totale dell'operato di un titolare di carica elettiva (regola che per esempio negli Stati Uniti o nel Regno Unito è parte integrante della vita istituzionale) in Italia fatica ad affermarsi. Ciò non toglie che imparare dall'esperienza altrui sarebbe un buon capitale di partenza. È proprio quello che ci manca: un «capitale» morale e di idee sufficientemente forti da battere resistenze politiche, attriti accademici e false promesse. Un capitale da spendere per incentivare la modernità della nostra democrazia.

25

Un polpo impigliato nella storia d'Italia. Il «berlusconismo» secondo Giovanni Orsina

di Damiano Palano

«La nostra giovinezza è in tasca a quell'uomo; il giorno che lo arrestano e lo perquisiscono, gli trovano addosso i nostri vent'anni». Dinanzi al tramonto del ciclo berlusconiano forse qualcuno si troverà a replicare il giudizio che i protagonisti del *Bellantonio* di Brancati formulavano al crepuscolo del regime fascista. Perché ci sono pochi dubbi che l'intero ventennio della Seconda Repubblica sia stato segnato dalla personalità e dal destino di Silvio Berlusconi, e perché – è quasi superfluo ricordarlo – sono ormai parecchie le generazioni che hanno vissuto e concepito la politica quasi esclusivamente dentro lo spazio simbolico fissato dalla «discesa in campo» del gennaio 1994. Ma forse proprio per questo, quan-