

4. *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*

di *Enrico Carloni*

1. **Etica, corruzione e interesse pubblico**

In un saggio tra i più citati nella letteratura giuridica statunitense dell'ultimo ventennio, Cass R. Sunstein lamentava la diffusa, forte insoddisfazione per la *governance* democratica statunitense, e questo in conseguenza dei problemi “produced by the existence of interest groups, or ‘factions’, and their influence over the political process”¹. Il problema delle *lobbies*, che nella dottrina statunitense è spesso ricondotto alla posizione di Madison rispetto agli interessi parziali² è, oggi, di non secondaria rilevanza, come ci dimostra l'attenzione che al tema è stata posta nel corso dell'ultima campagna presidenziale statunitense e quindi già nei primi interventi di Barack Obama successivi alla vittoria elettorale³.

Si tratta di una questione, come sarà più chiaro nel prosieguo, che è, però, tanto evidente quanto spesso estranea al dibattito pubblico e trascurata

¹ Cfr. C. R. Sunstein, “Interest Groups in American Public Law”, *Stanford Law Review*, 1985-1986, 29.

² Nella letteratura statunitense sul *lobbying* è frequentemente ripresa (vedi da ultimo esempio A. S. Krishnakumar, “Towards a Madisonian, Interest-Group-Based, Approach to Lobbying Regulation”, *Ala. Law Rev.*, 2006-2007, 513) la posizione di James Madison rinvenibile in particolare nel *Federalist Paper*, n. 10, che nel criticare le “fazioni” e i gruppi portatori di interessi particolari, sosteneva che ci sono due metodi per risolvere il problema (“the one, by removing its causes; the other, by controlling its effects”), salvo poi riconoscere l'impossibilità, e in desiderabilità, della prima soluzione, per concludere quindi che “the regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation”. Il collegamento con le posizioni medisoniane è evidente, in particolare, in D. B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, 1951.

³ Si veda, in particolare, il discorso del 28 febbraio 2009 (cosiddetto “*so am I speech*”, perché si chiude appunto con la rivendicazione di un diverso rapporto con gli interessi organizzati nel promuovere riforme di interesse generale). La questione del peso eccessivo delle *lobbies* nella politica americana è stato peraltro ricorrente nel corso della campagna elettorale anche nei discorsi del candidato repubblicano J. McCain.

dalla stessa dottrina giuridica italiana (peraltro in questo distratta dalle anomalie italiane riferibili alla diversa ma non distante questione del conflitto di interessi⁴): da un lato presumendola confinata in ordinamenti diversi da quello nazionale, dall'altro, e in ogni caso, assumendola circoscritta alle deliberazioni del Parlamento o, al più, alle decisioni del Governo. Entrambi questi assunti sono, però, errati: il fatto che un fenomeno non sia regolato non significa che non esista (come, peraltro, ci dimostrano anche dati empirici)⁵, mentre attenti studi sulle agenzie e sulle autorità di regolazione hanno da tempo mostrato l'importanza del fenomeno a livello di decisioni amministrative⁶.

Al pari della corruzione⁷, e persino più di questa in vari ordinamenti tra cui il nostro, il conflitto *tra* interessi e la *cattura* dell'interesse pubblico finisce per essere un *clandestin administratif*⁸ di cui talvolta si ignora l'esistenza, ma che più spesso è semplicemente occultato, "rimosso" come fatto problematico, tanto dai protagonisti che dalla stessa opinione pubblica (o, almeno, da parti significative di questa).

Se accogliamo il modello "principale-agente", proposto frequentemente

⁴ Si veda, in tal senso, l'attenzione assolutamente prevalente, giustificata appunto dalla specificità dell'esperienza italiana, che, tra le varie problematiche relative alla "cattura" dell'azione pubblica al servizio di interessi parziali è dedicata, nella dottrina giuridica italiana, alla questione del conflitto tra interessi propri del funzionario ed esercizio della funzione pubblica (in questo senso per esempio i diversi contributi in S. Cassese, B. G. Mattarella (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, 1996). Segnali di attenzione alla problematica dei gruppi di pressione possono, però, rinvenirsi nella dottrina giuspubblicistica: si veda in questo senso Aa. Vv., *Rappresentanza politica. Gruppi di pressione. Elites al potere (atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005)*, Torino, 2006.

⁵ Si pensi all'esperienza comunitaria, dove pure in assenza di una disciplina legislativa organica, si ravvisa la presenza di un numero ingente di lobbisti (cfr. *infra*, par. 4).

⁶ Si veda, in particolare, le analisi sul rapporto tra interessi e amministrazioni di regolazione nel quadro degli studi sulla *regulatory capture* (a partire dal saggio di G. J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journ. of Econ. and Management Science*, 1971, 3).

⁷ Intesa in senso ampio e non limitata alla specifica ipotesi penale. Di corruzione, la dottrina sociologica, politologica e giuridica, si è occupata con una certa intensità soprattutto nel periodo immediatamente successivo al cosiddetto "fenomeno Tangentopoli": cfr. M. D'Alberti, R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994; F. Cazzola, *L'Italia del pizzo*, Torino, 1993; D. Della Porta, A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Bologna, 1994; la recente riemersione dell'attenzione al tema nella letteratura scientifica è, unitamente ad altri più specifici indicatori, quali quelli di Transparency International, il segnale di un problema tutt'altro che superato nello scenario italiano.

⁸ L'espressione è di J. Tulard e G. Thuillier, "Administration et corruption", *La Revue Administrative*, 1993, 272.

in ambito sociologico⁹ e ripreso anche dalla dottrina giuridica¹⁰, per illustrare le dinamiche fisiologiche o patologiche che si sviluppano entro le organizzazioni complesse, e in particolare nelle istituzioni pubbliche, il rilievo della pressione degli interessi organizzati si pone però nitidamente al centro delle questioni di etica pubblica. Il che è tanto più vero quanto più si colleghi l'etica pubblica al "servizio alla nazione", a sua volta inteso come perseguimento dell'interesse generale¹¹.

Lo sviamento dell'azione pubblica da tale finalità ultima, attraverso la cattura dei decisori pubblici da parte di interessi parziali organizzati è, allora, ascrivibile alla dimensione patologica della corruzione, nell'accezione larga che di questa si dà nelle scienze sociali: l'agente, così facendo, tradisce infatti il proprio principale o finisce per porsi al servizio di due padroni, uno manifesto e uno occulto¹².

Al pari dei conflitti di interesse, assistiamo a condotte che possono porre in crisi la funzionalizzazione dell'azione pubblica alla cura dell'interesse generale, ma la cui esistenza, ed evidenza, finisce per mettere in crisi la stessa nozione di interesse pubblico, specie allorché si voglia tenere ferma l'idea rousseauiana della legge come coincidente con la volontà generale, espressione e traduzione di questa (e, quindi, dell'interesse generale come coincidente con le statuizioni del legislatore). Si tratta di problematiche di indubbio rilievo, che finiscono per toccare valori fondamentali e per porre in evidenza una serie di nervi scoperti dei sistemi democratici contemporanei. La diffusa percezione della perdita dell'orizzonte del bene comune in una serie di decisioni pubbliche asservite a interessi particolari determina in ultima istanza la delegittimazione delle stesse istituzioni rappresentative.

Si tratta di fenomeni che però si sviluppano in uno spazio non privo di ambiguità, dal momento che il confine tra il legittimo confronto con istanze meritevoli di attenzione e asservimento a volontà parziali è, in concreto, di non sempre agevole delimitazione.

⁹ Da ultimo in questo senso si veda D. Della Porta, A. Vannucci, *Mani impunitae*, Roma-Bari, 2007.

¹⁰ B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., *passim*.

¹¹ Cfr. F. Merloni, nel saggio che introduce questo lavoro. Il riferimento è in particolare agli artt. 54, comma 2, e 98, comma 1, della Costituzione.

¹² Cfr. A. Claisse, "Conflitto di interessi e funzioni governative: analisi comparata", in S. Cassese, B. G. Mattarella, *Democrazia e cariche pubbliche*, cit., 13. Lo stesso Claisse riscontra in questa nozione l'eco del classico ammonimento a "non servire due padroni" ("Mai sopra il trono si vede più di un padrone: per quanto sia grande esso non può sorreggerne due": Racine, *La Tebaide*, a. IV, s. 3). Un richiamo che, peraltro, troviamo già in Matteo (6, 24), e che è frequentemente registrato tra le sentenze medioevali (Walther, 16405, 16406, 16346m 16416, 16446): cfr. R. Tosi, *Dizionario delle sentenze latine e greche*, Milano, 1991.

2. La partecipazione dei portatori di interessi e i gruppi di pressione

Cogliere il fenomeno del *lobbying* unicamente attraverso una chiave di lettura negativa non consente di inquadrare correttamente la questione del ruolo che i gruppi di pressione svolgono, e sono chiamati a svolgere, nei moderni sistemi democratici, per l'efficienza ed efficacia degli stessi processi decisionali pubblici e non permette, d'altro canto, di collocarli correttamente quali manifestazione, fisiologica seppure non priva di rischi, dello stesso pluralismo sociale¹³.

Come spesso accade è, infatti, necessario fare delle distinzioni: il che in questo caso è doppiamente utile. Per un verso occorre delimitare con maggiore precisione il *lobbying* nel novero dei fenomeni di partecipazione attiva dei portatori di interessi¹⁴, per un altro è altrettanto utile distinguere le diverse realtà (fisiologiche e patologiche) che possiamo ricondurre alle attività di rappresentanza di interessi organizzati e di "pressione" sui decisori pubblici.

È stato detto che il *lobbying* è un precipitato, un effetto collaterale e inevitabile della stessa democrazia pluralistica¹⁵. L'interesse pubblico nasce, in ultima istanza, nel confronto tra interessi, e l'ordinamento non può predeterminare tutti i possibili assetti, né escludere in via assoluta gli interessi dal percorso che conduce alla decisione pubblica. Questo è particolarmente vero a livello amministrativo, ma non di meno a livello di scelte legislative è evidente che nei sistemi democratici la partecipazione attiva, il confronto con i destinatari delle scelte, la possibilità di presentare istanze e

¹³ Per Graziano, in particolare, sottolinea l'esigenza di mostrare non solo i lati "oscuri" del fenomeno, ma anche gli aspetti (positivi) spesso sottaciuti, quali "il rapporto lobbies-società civile; l'apporto che le lobbies interessatamente recano al processo decisionale pubblico; la ridefinizione a cui inducono dell'idea di interesse generale" (così G. Graziano, *Le lobbies*, Roma-Bari, 2002, V; in materia cfr. Id., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995).

¹⁴ Già A. De Tocqueville, *La democrazia in America* (Milano, 1999) ravvisava l'importanza delle associazioni, in particolar modo per la funzione che queste svolgono nei confronti del potere politico, limitando la dittatura della maggioranza e, così facendo, assicurando le libertà individuali (per esempio, ivi, 201 ss.).

¹⁵ Sull'inevitabilità delle fazioni e delle organizzazioni portatrici di interessi parziali nelle democrazie pluraliste, si veda per tutti D. B. Truman, *The Governmental Process*, cit., *passim*. Le dinamiche della "rivincita degli interessi" (particolari) sulla teorica della democrazia come cura dell'interesse generale, come ben rimarca N. Bobbio (*Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, 11-13), è evidente e ha portato a categorie interpretative della realtà contemporanea come società neocorporativa. Cfr. M. Maraffi (a cura di), *La società neocorporativa*, Bologna, 1981.

l'esigenza che queste siano tenute in considerazione costituiscono elementi non eludibili¹⁶.

Interessi e decisione pubblica, sono, cioè, consustanziali l'un l'altra, e la scelta definisce di per sé un'opzione in ordine a un determinato assetto di interessi¹⁷.

Sotto un diverso punto di vista, dal momento che i pubblici poteri svolgono una funzione centrale e pervasiva rispetto alla distribuzione e redistribuzione di ricchezza, diviene inevitabile che, da un lato, gli interessi privati premano sul decisore pubblico e, dall'altro, che lo stesso decisore pubblico possa essere portato a privilegiare decisioni coerenti con determinati assetti degli interessi. Questo fenomeno è nella natura stessa delle istituzioni, dell'amministrazione contemporanea e del pluralismo sociale: gli interessi si organizzano, cercano e talora trovano tutela nella legge, in macrodecisioni pubbliche¹⁸ che costituiranno poi la cornice di interventi più puntuali, in microdecisioni che intervengono in contesti e casi specifici.

Né, d'altra parte, è possibile risolvere il problema a monte, inibendo le dinamiche partecipative che si pongono sempre più, anzi, al centro delle procedure di allocazione e della stessa legittimazione delle istituzioni¹⁹. Se la partecipazione svolge, a un tempo e con minore o maggiore pregnanza di una di queste dimensioni nei diversi casi, una funzione di conoscenza, di garanzia e di legittimazione²⁰, prescindere dal contributo degli interessati è pregiudici-

¹⁶ Il riconoscimento della funzione positiva del lobbying in un sistema democratico aperto e partecipato è evidente nei principali documenti in materia della Commissione europea, per tutti il *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*, COM(2006)194 def., del maggio 2006, dove troviamo affermato tanto l'esigenza di apertura che "ha sempre rappresentato il principio guida della Commissione nei contatti con i rappresentanti dei gruppi di interesse" (ivi, 3), quanto il riconoscimento del fatto che "il lobbismo rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici" e "i lobbisti possono contribuire a richiamare l'attenzione delle istituzioni europee su alcuni problemi importanti" (ivi, 5).

¹⁷ In merito, e con riferimento alla dimensione amministrativa del problema, fondamentale il lavoro di M. S. Giannini (*Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetti e problemi*, Milano, 1939, spec. 72-80). Più recentemente, la problematica del rapporto tra interessi e azione/organizzazione amministrativa è al centro della costruzione teorica di G. Rossi, *Diritto amministrativo, I, Principi*, Milano, 2005, spec. 67 ss. (cui rinviamo per ulteriori riferimenti bibliografici).

¹⁸ Tematiche, queste, su cui restano rilevanti gli stimoli di M. Cammelli, *Politica e apparati nella mediazione degli interessi*, relazione al Convegno del Gruppo S. Martino, Torino, 15 aprile 2005.

¹⁹ Questioni che, a livello sociologico e politologico, rinviano agli studi sui processi decisionali inclusivi e al dibattito sulla democrazia deliberativa. In merito cfr. L. Bobbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004.

²⁰ Come rileva S. Cassese, si richiede la partecipazione dei privati all'azione pubblica per

zievole per lo stesso interesse pubblico, oltre che per i diritti e i beni della vita dei destinatari delle decisioni pubbliche. Il che, si noti, è tanto vero che paiono sempre più ingiustificate quelle previsioni normative che continuano a limitare gli spazi di partecipazione trasparente in presenza di procedure per l'adozione di atti a contenuto generale o normativo, come se il *particulier* potesse incidere solo su questioni puntuali, mentre le determinazioni a contenuto generale dovessero essere preservate nella loro purezza in termini di rappresentazione non parzialmente condizionata dell'interesse generale.

In questo senso va letta la ricorrente la critica alle esclusioni operate dalla legge 241/1990 agli istituti partecipativi in presenza di procedimenti volti all'adozione di atti non a contenuto puntuale²¹: una carenza solo in parte compensata da tutta una serie di previsioni speciali o a valenza territoriale, prime tra tutte quelle in campo urbanistico²².

Una carenza che, si noti, diviene assolutamente insostenibile nel momento in cui la stessa competenza all'adozione di atti normativi sfugge talora ai modelli tradizionali in cui si poneva come precipitato della legittimazione democratica: in tali ipotesi, deve intervenire necessariamente una legittimazione procedimentale attraverso dinamiche partecipative²³.

3. Il lobbying: alla ricerca di una definizione

Giunti a questo punto della riflessione, risulta necessario, per procedere oltre, dare una più precisa definizione dei fenomeni dei quali ci si ripro-

motivi diversi “Il primo è quello di consentire all'amministrazione una migliore conoscenza dei fatti e degli interessi sui quali essa deve basare le sue scelte. Il secondo è quello di permettere al privato di far valere i suoi diritti fin dalla fase preparatoria della decisione, oltre che nell'eventuale giudizio che sorga a sèguito di un ricorso successivo. Il terzo è quello di assicurare il coinvolgimento dei privati interessati nel processo decisionale” (cfr. Id., “La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13).

²¹ Sul punto, si veda più ampiamente *infra*, par. 6.

²² Quello del governo del territorio e della pianificazione urbanistica è uno degli ambiti più sensibili, a livello di amministrazioni locali, per quanto attiene alla problematica del confronto con gli interessi. In materia, si veda M. Morisi, S. Passigli, *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bologna, 1994 e, più recentemente, L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2006.

²³ Il riferimento è alla giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, per la quale l'esercizio di poteri regolatori da parte di soggetti posti al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri e al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 della Costituzione, è “compensato” dall'esistenza di strumenti di partecipazione dei soggetti interessati, in varia misura sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative (così da ultimo TAR Lombardia, Milano, III, 10 aprile 2009, n. 3239).

mette di indagare l'assetto positivo e i modelli di regolazione, vale a dire quelli che si intende ricompresi nel concetto di *lobbying*. Il tema è oggetto da tempo di attenzione dalla dottrina: esiste una significativa letteratura comparata sul tema, in particolare grazie alle riflessioni intorno al sistema statunitense²⁴ e più recentemente a quello comunitario²⁵, ed è ampia la letteratura sociologica e politologica²⁶.

Una definizione può quindi essere proposta anzitutto attingendo agli autori che più a fondo hanno investigato il fenomeno.

In questo senso, con prima approssimazione, si intende per *lobby* il gruppo portatore dell'interesse o della causa da tutelare, per lobbista il personale interno o esterno all'organizzazione attraverso cui si attua la rappresentanza, per *lobbying* (o lobbismo) "l'insieme delle tecniche o attività che consente la rappresentanza politica degli interessi"²⁷. Il termine è, peraltro, ormai ampiamente entrato a far parte del linguaggio corrente²⁸.

Se confrontiamo questa definizione con quella contenuta nella disciplina statunitense, la più ampia e organica (in particolare il Lobbying Disclosure Act del 1995), che intende il contatto lobbistico come quelle comunicazioni volte alla formulazione o adozione di progetti di legge e atti legislativi (federali), di regolamenti amministrativi o di altri programmi o alla presa di posizione governative, alla negoziazione di contratti, al rilascio di sovvenzioni, prestiti, autorizzazioni, alla ratifica senatoriale di nomine governative, appare chiaro il fatto che il *lobbying* è in ultima istanza una forma di comunicazione politica (rivolta all'interno del sistema, anziché al pubblico) che non ha però a oggetto unicamente il processo legislativo²⁹. Si noti, in questo senso, che

²⁴ La letteratura giuridica statunitense sul tema del *lobbying* è estesissima: ci sia consentito rinviare ai riferimenti in A. S. Krishnakumar, "Towards a Madisonian, Interest-Group-Based, Approach to Lobbying Regulation", cit., 514.

²⁵ Si veda, in particolare, T. Checcoli, "Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea", *Quad. cost.*, n. 4, 2006; S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, Milano, 2000; G. Pizio Ammassari, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Trieste, 2004.

²⁶ Si veda, in questo senso, cfr. D. B. Truman, *The Governmental Process*, cit.; L. Graziano, *Le lobbies*, cit.; Id., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, cit.; M. Fotia, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Roma, 2002; L. Fiorentino, *K. il lobbista. Introduzione al principio di democrazia partecipativa*, Napoli, 2007.

²⁷ Cfr. L. Graziano, *Le lobbies*, cit., spec. 22.

²⁸ Tanto che ritroviamo termini come *lobby* o espressioni italiane da questo derivate (lobbismo, lobbista) nei dizionari italiani (si veda per esempio G. Devoto, G. C. Oli, *Dizionario della lingua italiana*, Firenze, 1996, *ad vocem*) a intendere il "gruppo di pressione in grado di influenzare a proprio vantaggio l'attività dei legislatori e le decisioni dei governanti" (ivi, 1103) e le relative attività.

²⁹ In ambito comunitario, nel quadro dell'iniziativa europea per la trasparenza, si intende

precedenti regolazioni aventi a oggetto le sole dinamiche parlamentari e portate a escludere la dimensione “amministrativa” del *lobbying*, hanno mostrato l'impraticabilità della distinzione fra attività legislativa e non legislativa come confine per inquadrare o meno il fenomeno³⁰.

Vero è, peraltro, che se correttamente e complessivamente inquadrato, il *lobbying* ricomprende attività diverse dalla sola pressione informale sui decisori pubblici: l'attività lobbistica si nutre, anzitutto, dell'accesso a informazioni privilegiate, è un'attività di scambio in primo luogo di tipo conoscitivo³¹. Rientrano nel fenomeno attività dirette a influenzare i decisori in modo diretto, ma anche per via indiretta tramite la mobilitazione delle basi associative e dell'opinione pubblica (*grass roots lobbying*)³², mentre un passaggio significativo del processo di influenza sui decisori passa per momenti distanti dalla specifica scelta pubblica, quali il finanziamento delle campagne elettorali³³. A fronte di un così ampio raggio di attività, è chiaro che l'idea risalente di un contatto lobbistico di tipo informale e strettamente contiguo alle dinamiche dello scambio corrotto è non solo inesatta, ma riduttiva e non utile nella prospettiva di una disciplina del fenomeno.

A livello italiano, pure in assenza di una legge volta a regolare compiutamente questa attività, è interessante la definizione che accompagnava il concetto di “rappresentanza di interessi particolari” nel forse più noto, ma non per questo più fortunato, tentativo di disciplina italiana, il cosiddetto

per lobbying le attività poste in essere con l'obiettivo di influenzare il processo decisionale delle istituzioni comunitarie (cfr. *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*, cit.).

³⁰ Il riferimento è al Federal Regulation of Lobbying Act del 1946. Sul punto si veda L. Graziano, *Le lobbies*, cit., 86-88 e cfr. *infra*, par. 4.

³¹ In questo senso costituiscono confine delle legittime attività di lobbying tutte quelle previsioni volte ad assicurare il riserbo dei funzionari pubblici rispetto ai processi decisionali in corso (vedi *infra*, par. 7). Il rapporto tra potere e informazione è ben segnalato, tra gli altri, da A. Orsi Battaglini, *L'astratta e infelice idea*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, 2007, 1350, che evidenzia quindi come “nella logica del potere sia lecito acquisirla solo in quanto si sia coinvolti nel suo esercizio, nel suo sistema di relazioni”: da ciò discende come non sia tanto l'effettiva capacità di tenere il riserbo, quanto l'opposta opzione in favore di una piena trasparenza un meccanismo già particolarmente incisivo di contenimento delle pressioni indebite e di riequilibrio democratico.

³² In argomento vedi, per esempio, G. Graziano, *Le lobbies*, cit., 35-37.

³³ Sul dibattito statunitense, legato in particolare ai costi delle campagne elettorali e al peso dei gruppi di interesse nel finanziamento della politica specie attraverso i PACs (Political Action Committees), M. Jezer, E. Miller, “Money Politics. Campaign Finance and the Subversion of American Democracy”, *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, 1994, 467. Nel contesto italiano, regole minime di trasparenza e limiti di spesa in campo elettorale sono state previste dalla legge 515/1993 (si veda in particolare l'art. 7).

“DDL Santagata”³⁴. In questo progetto, l’intervento normativo risulta rivolto a coloro che rappresentano, direttamente o per conto di portatori di interessi particolari³⁵, presso i “decisori pubblici” (membri del Governo, componenti degli uffici di diretta collaborazione governativi, dirigenti generali e vertici delle autorità indipendenti)³⁶ e presso i membri del Parlamento “interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica, al fine di incidere su processi decisionali in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici”³⁷.

Nel novero delle dinamiche partecipative, la caratteristica specifica del *lobbying* è quindi la presenza di un’attività organizzata, volta a influire su rilevanti processi decisionali politici o amministrativi. Variano, però, i confini “legali” del fenomeno a seconda delle specifiche esperienze, come sarà peraltro più chiaro nel prosieguo un confronto con le principali esperienze comparate. Resta, non di meno, come elemento ricorrente, la percezione negativa di queste attività, viste come forme prevalentemente predatorie³⁸ e questo invero più a livello diffuso che avendo a riferimento gli stessi decisori pubblici³⁹. Una distonia tra percezione popolare e percezione da parte degli attori, che giustifica la ricorrente riconduzione di questi fenomeni, negli studi dei processi degenerativi delle istituzioni pubbliche, nel novero della cosiddetta “corruzione grigia”, attingendo qui alle categorie ben evidenziate da Heidenheimer molti anni addietro⁴⁰.

³⁴ A. S. 1866, recante “Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari”, presentato il 31 ottobre 2007.

³⁵ Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. *b*, con l’espressione “portatori di interessi particolari” si intendono i datori di lavoro o i committenti dei “rappresentanti di interessi particolari”.

³⁶ Si noti che la categoria dei “decisori pubblici” è quindi assolutamente trasversale rispetto alle tradizionali categorizzazioni dei funzionari pubblici, talché il confronto con la problematica del rapporto con lobbisti attraversa tanto l’etica del personale burocratico, del personale politico statale, del personale di diretta collaborazione, dei vertici di autorità indipendenti.

³⁷ Processi decisionali pubblici sono intesi, in particolare, “i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali” (cfr. art. 2, comma 2, lett. *d*).

³⁸ Così L. Graziano, *Le lobbies*, cit., 3.

³⁹ Si noti, peraltro, la crescente tendenza da parte dei rappresentanti di interessi a legittimarsi attraverso una autorappresentazione che passa per espressioni meno caratterizzate: in particolare è sempre più diffuso l’utilizzo dell’espressione “relazioni pubbliche” a intendere un insieme più ampio ma ricomprendente le attività di lobbying (in questo senso, la principale associazione italiana di categoria, la Ferpi, definisce attività professionale di relazioni pubbliche quella volta a sviluppare “sistemi di relazione con i pubblici influenti”, quindi non solo con il decisore pubblico ma anche le attività rivolte al pubblico: cfr. art. 1 dello Statuto, in www.ferpi.it).

⁴⁰ A. J. Heidenheimer, *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New York, 1970, e, più recentemente, Id., “Perspectives on the perception of corruption”, in A. J.

4. La regolazione del *lobbying* nello scenario comparato

La questione della disciplina dell'attività di lobbying ha due implicazioni, una sociale (come riconoscimento e legittimazione della professione di rappresentanza di interessi), una giuridica (come possibilità di prevedere regole di trasparenza, obblighi di dichiarazione, diritti e doveri dei lobbisti). Nello scenario comparato, si confrontano due distinti approcci al problema, che possiamo sinteticamente indicare come modello statunitense (di *hard regulation*) e modello comunitario (di *soft regulation*), mentre risulta peraltro prevalente la tendenza a trascurare specifici e organici interventi in materia.

L'attività di rappresentanza di interessi a livello politico trova, nell'ordinamento statunitense, una specifica e forte copertura costituzionale nel primo emendamento della Costituzione, ai sensi del quale "il Congresso non farà alcuna legge [...] che limiti il diritto delle persone a riunirsi pacificamente e a rivolgere petizioni al Governo per riparare ai torti subiti". Nello scenario di un fondamento quale libertà costituzionale, il legislatore americano è stato però il primo a intervenire con una regolazione organica dell'attività (il Federal Regulation of Lobbying Act del 1946)⁴¹: una disciplina che a lungo si è posta come solitario punto di riferimento nel contesto comparato e che è stata più volte modificata, fino alla sua riforma nel 1995 (con il Lobbying Disclosure Act).

Una disciplina, quest'ultima, che dopo poco più di un decennio è stata quindi profondamente novellata sul finire della Presidenza di G. W. Bush, sulla base di un testo largamente condiviso tra Democratici e Repubblicani⁴². L'Honest Leadership and Open Government Act del 2007, ha, in particolare, ampliato gli oneri di registrazione e trasparenza dell'attività di *lobbying*, e ha riformato, in senso restrittivo, la disciplina relativa al *revolving doors*, oltre a una ampia serie di previsioni puntuali.

Heidenheimer *et al.* (a cura di), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, 1989, 32 *passim*. Questa tassonomia è stata ripresa, tra gli altri, da Y. Meny, *La corruption de la République*, Paris, 1993.

⁴¹ Una previsione dichiarata legittima, ma corretta, dalla Corte suprema nella sentenza *United States vs Harriss*, 447 U.S. 612, del 1954.

⁴² Precede l'adozione della legge, ma tiene conto dei lavori parlamentari in materia, A. S. Krishnakumar, "Towards a Madisonian, Interest-Group-Based, Approach to Lobbying Regulation", cit., 513 ss., che illustra ampiamente gli aspetti critici del Lobbying Disclosure Act. Le trasformazioni del fenomeno anche alla luce dell'evoluzione delle dinamiche politiche, e le esigenze di riforma connesse, sono ben illustrate da T. M. Susman, "Lobbying in the 21st Century. Reciprocity and the Need for Reform", *Adm. Law Rev.*, 2006, spec. 744-746.

Il Titolo II della legge, recante “Full Public Disclosure of Lobbying”, contiene numerose previsioni volte a rendere effettivo il controllo democratico sulle attività dei gruppi di pressione. Al centro dell’impianto regolatorio restano gli obblighi di dichiarazione e registrazione, corretti in senso restrittivo rispetto alle disposizioni del Lobbying Disclosure Act, in più parti emendato specie attraverso la previsione di più incisive sanzioni civili e penali, l’adozione di più stringenti meccanismi di controllo, la disponibilità *on-line* dei registri e delle dichiarazioni, oltre all’intensificazione della frequenza delle dichiarazioni⁴³.

La normativa ha previsto, però, anche una riforma dei lavori parlamentari, tanto alla Camera dei Rappresentanti che al Senato, e ha fissato più penetranti sanzioni non solo per i lobbisti ma anche per i parlamentari⁴⁴. Si noti, peraltro, che l’Act del 2007 si rivolge non solo ai lobbisti e ai membri del Congresso, ma anche ai funzionari parlamentari e al personale di diretta collaborazione del Senato.

Sulla scorta dell’esperienza statunitense, vari Paesi si sono dotati di strumenti legislativi dedicati a disciplinare il fenomeno⁴⁵. Pur senza arrivare all’ampiezza dell’impianto normativo statunitense, si rinvencono nello scenario comparato interessanti regolazioni volte in particolare a evidenziare l’attività dei gruppi di pressione mediante istituti di accreditamento e obblighi di registrazione⁴⁶. L’adozione di regole volte a disciplinare il rapporto tra decisori politici e interessi organizzati è, peraltro, promosso a livello di organizzazioni sopranazionali e di convenzioni internazionali⁴⁷.

Un modello decisamente alternativo rispetto a quello statunitense è, altresì, quello comunitario, dove l’impianto regolatorio è molto più sfumato e questo certo non per la ridotta rilevanza quantitativa e qualitativa del fenomeno. Alcune indagini riferiscono la presenza, presso le istituzioni co-

⁴³ Si aggiungono a questo, tra l’altro, alla fissazione di divieti puntali e previsioni relative alle attività di rappresentanza di alcuni interessi meritevoli di regole apposite.

⁴⁴ Si veda la significativa “loss of pensions accrued during service as a Member of Congress for abusing the public trust”: Titolo IV, Sezione 401.

⁴⁵ Una panoramica ampia e aggiornata è rinvenibile nel documento OECD, *Lobbyists, governments and public trust: building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying*, agosto 2008, che si sofferma in modo particolarmente attento sulle esperienze di Canada e Polonia.

⁴⁶ In Germania, dal 1972, si prevede l’onere di registrazione preventiva, con obblighi di dichiarazione relativi agli specifici interessi rappresentati e loro pubblicazione, per le associazioni che intendono intervenire nel procedimento legislativo (cfr. OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, cit., 44).

⁴⁷ Sul ruolo della dimensione sopranazionale nel contrasto dei fenomeni di *maladministration*, nel loro complesso, cfr. S. Bonfigli, *infra*.

munitarie, di circa quindicimila lobbisti⁴⁸, soggetti con competenze e profili diversi (consulenti, avvocati, associazioni, imprese, enti non governativi) che agiscono al fine di influenzare i processi normativi dell'Unione⁴⁹. Per quanto la questione del rapporto con i portatori di interessi parziali sia al centro di significative riflessioni, e si ponga tra i profili significativi della complessiva *governance* comunitaria⁵⁰, i meccanismi sin qui adottati sono essenzialmente di *soft regulation*. Un'accelerazione nella regolazione del fenomeno, e un approccio per quanto possibile organico, si collega da ultimo all'Iniziativa europea per la trasparenza⁵¹, avviata nel 2005 e sviluppata nel *Libro verde* del 2006⁵², nel quadro della quale sono stati previsti tanto un codice di condotta⁵³ per i lobbisti quanto un registro ad adesione volontaria per i gruppi di pressione operanti in seno alla Commissione, che si aggiunge all'analogo registro previsto sin dal 1996 nell'ambito del Parlamento europeo. Pure a fronte delle iniziative comuni delle due istituzioni, volte all'adozione di un registro comune a natura obbligatoria, la cui esigenza pare confermata dalla distanza tra il numero stimato di rappresentanti

⁴⁸ Dati che possono ricavarsi dal cosiddetto "Rapporto Stubb" ("Relazione sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi presso le istituzioni europee", 2007/2115/INI, della Commissione per gli affari costituzionali, relatore A. Stubb, 2 aprile 2008).

⁴⁹ Queste analisi mostrano, peraltro, una varietà di approcci, che variano in primo luogo a seconda che l'attività si riferisca ai lavori della Commissione, del Parlamento, o del Consiglio, e che si sviluppano tanto a livello di singoli membri, di staff, comitati, che indirettamente, mediante pressioni sui governi nazionali (cfr., per esempio G. Giordano, *Le lobbies*, cit.).

⁵⁰ Alcune iniziative della Commissione attuate nel quadro del *Libro bianco sulla governance europea* anticipano gli specifici interventi in materia di trasparenza e rapporto con gli interessi poi sviluppati con l'Iniziativa europea per la trasparenza (IET), si pensi in particolare alla "Previsione di requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate", COM(2002)704, che sviluppa il principio del Libro bianco per il quale "la maggiore partecipazione comporta una maggiore responsabilità". Sul diritto di partecipazione alla definizione delle politiche legislative e amministrative come "terza generazione" del diritto di partecipazione (dopo quelle del diritto a essere sentiti e del diritto alla trasparenza), F. Bignami, "Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi", in F. Bignami, S. Casese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 88 ss.

⁵¹ L'Iniziativa europea per la trasparenza è una delle strategie percorse dalla Commissione per rafforzare la legittimazione delle istituzioni dell'Unione, attraverso più interventi, relativi non solo alla trasparenza delle attività di rappresentanza di interessi, ma anche alla trasparenza nell'utilizzo di fondi comunitaria, all'adozione di regole e standard etici per i funzionari, all'accesso ai documenti.

⁵² Commissione europea, *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*, cit.

⁵³ Si tratta di un testo molto breve, peraltro, che contiene essenzialmente disposizioni di principio: Comunicazione della Commissione, *A Framework for Relations with Interest Representatives (Register and Code of Conduct)*, COM(2008)323 final, del maggio 2008.

di interessi particolari operanti in ambito comunitario e quello degli iscritti ai registri volontari, il passaggio a forme più rigide di regolazione del fenomeno sembra, al momento, segnare il passo⁵⁴.

5. L'esperienza italiana: l'assenza di regole specifiche

Il dato da cui muovere nell'analisi dell'esperienza italiana è, in primo luogo, quello dell'assenza di una regolamentazione organica, pure a fronte dei numerosi tentativi in tal senso avviati a livello parlamentare. Il già ricordato ddl Santagata, nella relazione illustrativa, ricorda ben 30 progetti di legge in tal senso a partire dal 1948⁵⁵, cui si aggiungono lo stesso progetto del Governo Prodi e, quindi, vari disegni già presentati nel corso della XVI legislatura⁵⁶.

Dati, questi, che già di per sé confortano l'idea di una rilevanza del tema, così come suffragano le critiche e mettono in luce le carenze del sistema italiano: di nuovo, come in altri casi, la storia della corruzione in Italia appare essere la storia dei rimedi non cercati, delle cure non trovate⁵⁷. Una valutazione, questa, che trova conferma nel fallimento dell'interessante progetto Santagata⁵⁸ e non viene smentita dalle pure significative regolazioni poste in essere in alcune esperienze regionali⁵⁹.

⁵⁴ Una spinta al rafforzamento delle regole in materia pare derivare soprattutto dal Parlamento: si veda in questo senso la già citata Relazione del 2 aprile 2008, cosiddetto "rapporto Stubb", sulla cui base è stata adottata una Risoluzione del Parlamento sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interesse presso le istituzioni europee (2007/2115 (INI)), 8 maggio 2008, che contiene una serie di inviti e indirizzi alla Commissione nel senso di un rafforzamento della disciplina in materia.

⁵⁵ Si contano 25 progetti fino alla XIV legislatura e ben 5 nella XV: si cfr. la "Relazione illustrativa" al citato ddl Santagata. Si noti, peraltro, che l'esigenza di una disciplina del *lobbying* era stata segnalata tra gli interventi prioritari dalla Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione, istituita dalla Camera dei deputati con deliberazione del settembre 1996 (sulle iniziative istituzionali di contrasto alla *maladministration* promosse nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, si veda l'ampia rassegna in B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., 24).

⁵⁶ Tra i disegni di legge presentati nel corso della XVI legislatura, oltre ad alcuni rivolti a un approccio più ampio al tema dell'etica pubblica, che toccano anche la tematica del *lobbying*, ne troviamo due direttamente volti alla disciplina del fenomeno (AC 1584, AS 1448).

⁵⁷ Così R. Brancoli, *Il Ministero dell'onestà*, Milano, 1993.

⁵⁸ Il progetto di legge, presentato nell'ottobre del 2007, prevedeva un ruolo rilevante per il CNEL. Elementi significativi erano date dalla previsione di appositi codici di condotta per le attività di rappresentanza di interessi particolari, dalla presentazione di rapporti annuali sulle attività svolte, da obblighi di registrazione e da meccanismi di trasparenza.

⁵⁹ Si veda la legge regionale della Toscana, 5/2002, e la legge regionale del Molise, 24/2004, entrambe relative al rapporto con gli interessi del Consiglio regionale.

Appare esserci, però, dietro questo sostanziale vuoto regolatorio, non solo l'inerzia, ma anche l'ombra di impostazioni ideologiche di fondo, che peraltro non sono passate indenni attraverso le fasi di sviluppo delle istituzioni democratiche. Da un lato l'idea già ricordata, risalente e comune nelle esperienze continentali, di una rappresentanza politica che agisce in nome di una volontà generale e, al tempo stesso, la traduce in atti che ne sono diretta espressione. Dall'altro l'idea che la porta di comunicazione con gli interessi particolari, la sede in grado di assicurarne l'accesso alla decisione pubblica non prima di averne operato una mediazione e inserimento in una prospettiva collettiva, fosse da riconoscere (in esclusiva) ai partiti politici. In questo senso, la finzione di irrilevanza giuridica del tema, che ha accompagnato vari aspetti relativi al rapporto tra politica e società⁶⁰, deve fare i conti con la crisi dei partiti di massa tradizionali che porta con sé l'effetto di "eliminare, o ridimensionare il ruolo di un diaframma razionalizzatore e regolarizzatore del rapporto tra interessi (soprattutto economici) e personale politico"⁶¹.

L'assenza di una disciplina dedicata produce, in effetti, più disfunzioni: impedisce al lobbista di uscire dall'ombra (problema cui solo in parte riescono a dare risposta i tentativi di autoregolamentazione delle associazioni rappresentative dei rappresentanti di interessi)⁶² e quindi di porsi come trasparente rappresentante di interessi meritevoli di attenzione, supporta l'idea di un fenomeno che si muove ai margini della legge approfittando delle mancanze normative, non consente di ergere confini atti a contenere il *lobbying* entro una dimensione fisiologica. In termini regolatori, poi, in assenza di specifiche disposizioni legislative rivolte ai soggetti che si relazionano con i decisori pubblici, il contenimento delle degenerazioni finisce per essere affidato in larga parte a meccanismi repressivi di tipo penale, per le ipotesi più gravi, o per essere affidato alle regole, deboli⁶³, volte ad assicurare l'"eticità" delle condotte dei funzionari pubblici.

⁶⁰ Il riferimento è in particolare alla dimensione della comunicazione politica, dove questa espressione è utilizzata in modo ricorrente dalla dottrina a giustificare la sostanziale assenza di regole, non a caso fino al 1993 (si cfr. G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Milano, 2005).

⁶¹ Così G. Sirianni, *Etica della politica, rappresentanza, interessi. Alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, 2008, 18, che prosegue riconoscendo che ciò comporta che "tematiche come il conflitto di interessi e quello della commistione tra interessi privati e funzione pubbliche e del *lobbying* assumano una evidenza del tutto nuova nel dibattito pubblico" (ivi, 19).

⁶² Nel campo delle relazioni pubbliche, possono rinvenirsi numerosi codici di autoregolamentazione (un elenco dei codici vigenti, a livello nazionale ed europeo, si trova in www.ferpi.it).

⁶³ Si veda in questo lavoro, diffusamente, le riflessioni di F. Merloni, R. Cavallo Perin, G. Sirianni.

Quella del *lobbying* finisce per essere, in questo scenario, una regolazione prevalentemente indiretta, in cui la disciplina si ricava *a contrario*, seguendo le norme poste a presidio della correttezza dell'azione pubblica e dei comportamenti dei decisori pubblici.

Le regole che possono trovare applicazione in modo ampio, prescindendo quindi dalle norme di status di specifiche categorie di personale, e che risultano in grado di assicurare la funzionalizzazione delle condotte alla cura dell'interesse pubblico, da un lato, e il contenimento del ruolo e dell'incidenza di interessi parziali nel processo di formazione delle decisioni pubbliche, sono scarse e spesso solo indirettamente o limitatamente applicabili a ipotesi quali quelle sin qui illustrate. Si pensi, in questo senso, in primo luogo alle norme penalistiche: i reati di corruzione⁶⁴ e abuso di ufficio⁶⁵ solo in casi estremi (e in particolare in caso di diretto vantaggio economico per il funzionario infedele) si applicano alle attività di *lobbying*, senza che possano trovare applicazione in presenza di comportamenti più sfumati e sfuggenti⁶⁶. Si tratta, in ogni caso, di regole che sono rilevanti sia per definire i limiti della "zona grigia" in cui si muove l'azione del lobbista, sia perché applicabili ai funzionari pubblici complessivamente intesi, seguendo in questo l'estensione della nozione penalistica di pubblico ufficiale⁶⁷.

Altre regole, di portata ampia ma più circoscritta, operano per la funzione pubblica in presenza dell'istituto dell'obbligo di astensione. In questo caso, però, così come accade per la disciplina del conflitto di interessi (che, a sua volta, sconta però un campo di applicazione ancora più circoscritto), la regola è posta in primo luogo come limite per l'ingresso di interessi pro-

⁶⁴ Tanto il reato di corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.), che quello di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) possono riferirsi a forme patologiche di lobbismo.

⁶⁵ L'art. 323 c.p., anche dopo la riforma del 1997 che ne ha ristretto il campo di applicazione, continua a sanzionare condotte che, in violazione di leggi o regolamenti [...] intenzionalmente procurano un ingiusto vantaggio patrimoniale o un danno ingiusto, e quindi è suscettibile di riferirsi a ipotesi nelle quali l'azione pubblica si "piega" a favore di interessi privati.

⁶⁶ Si noti, altresì, come in altri ordinamenti si sia operato nel senso di prevedere specifiche fattispecie penali in grado di meglio contenere le degenerazioni della pressione di interessi, si pensi in particolare al delitto di *trafic d'influence*, che ha trovato recentemente sviluppo in vari ordinamenti ed è previsto tanto dalla Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa (art. 12), che dalla Convenzione ONU contro la corruzione (art. 18): sul punto vedi G. Sirianni, *Etica della politica, rappresentanza, interessi*, cit.

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 357 c.p., e quindi quanto agli effetti della legge penale "sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa".

pri del funzionario nel processo decisionale, piuttosto che come ostacolo per una indebita valorizzazione delle pressioni di terzi interessati.

In questo scenario di fondo, stante l'assenza di regole specifiche e la debolezza o limitata applicabilità di regole e principi generali, il contenimento del fenomeno del *lobbying* entro confini tollerabili è affidato a un insieme di norme e istituti di variabile applicabilità, e di varia portata. Cercando di inquadrare queste previsioni entro uno schema descrittivo, possiamo fare riferimento a una dimensione relativa ai processi decisionali, e quindi all'attività, e a una inerente all'organizzazione, entro la quale ultima possiamo ricomprendere tanto le problematiche relative alle soluzioni organizzative che quelle di status dei funzionari pubblici.

Queste dimensioni del problema (procedurale e organizzativo, a sua volta inteso in senso oggettivo e soggettivo) si muovono spesso in modo indipendente, tanto che nel caso concreto possiamo assistere a un cumulo di meccanismi di salvaguardia, come anche alla loro assenza.

6. (segue) Le regole sui processi decisionali e sull'attività dei poteri pubblici

Il primo insieme di regole si riferisce all'attività che il decisore è chiamato a svolgere e, quindi, alle procedure formalizzate relative al processo decisionale: l'obbligo di astensione già richiamato si muove in questa dimensione, unitamente a una serie di norme e principi che si collegano alla natura della funzione (legislativa o amministrativa, formalmente amministrativa ma sostanzialmente normativa, amministrativa volta all'adozione di atti generali o di atti puntuali) o alla specifica funzione amministrativa svolta (e, quindi, alle specifiche regole procedurali previste, come per esempio in campo ambientale piuttosto che urbanistico).

Non è qui possibile entrare nelle regole speciali e settoriali, mentre si può articolare qualche riflessione in ordine ai principali meccanismi che paiono idonei ad assicurare che l'attività sia svolta nel rapporto corretto con gli interessi, sia escludendone l'ingresso nello scenario decisionale ove necessario, sia, soprattutto, assicurandone la trasparenza e garantendone il corretto bilanciamento. È chiaro, peraltro, che un approccio di questo tipo porta con sé il rischio di un ampliamento eccessivo, e scientificamente poco significativo, del campo di analisi, dal momento che gran parte degli istituti di diritto pubblico e amministrativo potrebbero, *latu sensu*, essere iscritti nel novero dei meccanismi di funzionalizzazione al perseguimento e alla cura dell'interesse pubblico.

Al cuore di queste tematiche si collocano, però, le previsioni volte a formalizzare e rendere trasparente il confronto con gli interessi organizzati, vale a dire con interessi non meramente individuali e nel contesto del processo volto all'adozione di una decisione pubblica rilevante.

A livello di procedimento legislativo, la "solitudine" del decisore è esclusa da principi di rango costituzionale, quali il valore che è riconosciuto ai partiti⁶⁸ e alle associazioni, la possibilità di iniziativa legislativa riconosciuta a un gruppo di cittadini, oltre alla centrale previsione contenuta nell'art. 50⁶⁹, che di fatto fornisce una chiara copertura costituzionale all'intervento dei portatori di interessi⁷⁰. La "giusta distanza" e il contenimento del ruolo degli interessi parziali passa, d'altro canto, attraverso regole quali quelle di trasparenza e pubblicità dei lavori, nonché attraverso la previsione del divieto di mandato imperativo, così come sviluppato in sede di regolamenti parlamentari. Si tratta, in ogni caso, di regole e istituti che non si pongono in modo specifico quali tentativi di contenimento del *lobbying* e, quindi, a impedire la "cattura" del legislatore: in effetti, pure a fronte di previsioni che in qualche modo incidono su queste relazioni con i portatori di interessi, le regole in esame non paiono in grado di incidere significativamente su quelle relazioni e quei condizionamenti che, più che nelle aule parlamentari si realizzano nelle anticamere, nei corridoi, nelle *lobbies* appunto⁷¹.

Posto che il rapporto con gli interessi è un dato ineliminabile dei sistemi democratici, cui sempre più difficilmente può sfuggire l'azione pubblica, normativa ma anche amministrativa, diviene decisivo il disvelamento del ruolo degli interessi nella costruzione della decisione. In questo senso, riflettere sulla capacità di un sistema di rendere manifeste le pressioni e, così facendo, di legittimarne il contributo alla scelta pubblica e, a un tempo,

⁶⁸ Si noti, peraltro, che i partiti politici, rispetto alle altre associazioni e ai soggetti espressione di interessi organizzati, hanno una "visione parziale, perché di parte, ma totale", perché politicamente portatrice di una propria visione dell'interesse generale (V. Crisafulli, "I partiti nella Costituzione", in Aa. Vv., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 118).

⁶⁹ "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità".

⁷⁰ Qui è evidente l'affinità con la previsione statunitense contenuta nell'ultima parte del Primo emendamento della Costituzione.

⁷¹ L'etimologia del termine è, peraltro, controversa: dalla metà del seicento con *lobby* si inizia a indicare l'anticamera della Camera dei Comuni inglese e, quindi, utilizzato per riferirsi agli spazi del Parlamento utilizzati dai rappresentanti di interessi per contattare i membri dell'assemblea (in questo senso, vedi, per esempio, G. Mazzei, *Lobby della trasparenza*, Roma, 2003, 15).

di contenerne le possibili degenerazioni, significa riflettere su una delle parole chiave che ricorrono nel dibattito contemporaneo sulle istituzioni democratiche: la trasparenza⁷². I meccanismi idonei a rendere possibile questa duplice azione, di legittimazione e limitazione, sono numerosi, e passano attraverso la formalizzazione delle dinamiche partecipative, la pubblicità di documenti e sedute, la conoscibilità della decisione nel suo farsi e degli atti adottati e della loro motivazione, la *disclosure* sugli interessi del decisore.

Se poniamo attenzione all'azione amministrativa, la problematica del rapporto con interessi "forti" e il rischio che questi siano indebitamente sovrarappresentati⁷³ nella scelta pubblica chiama in causa, sotto un'angolazione specifica, il principio di imparzialità come valore di fondo dell'agire pubblico, che trova traduzioni diverse ma si pone unitariamente a presidio dell'attività del personale politico e di quello amministrativo⁷⁴. Il procedimento determina le condizioni di formalizzazione e perciò di emersione, prima ancora che di partecipazione, degli interessi⁷⁵. Larga parte dei meccanismi procedurali, nel momento in cui aprono il processo decisionale al contributo formalizzato dei portatori di interessi metaindividuali, favoriscono la riduzione di spazi di intervento *opaco*, determinano un ambiente in cui la pressione può realizzarsi alla luce del sole. Se questo è vero, però, diviene tanto più incongrua, e foriera di risvolti negativi, la ricordata

⁷² Il tema è, da ultimo, ampiamente sviluppato in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008. Per una riflessione sui meccanismi della trasparenza e sul loro ruolo nella prospettiva della correttezza dell'azione pubblica, ci sia consentito rinviare a E. Carloni, *Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di conoscibilità, quantità e qualità delle informazioni*, ivi, 369 ss.

⁷³ È una problematica, questa, che accompagna la riflessione sugli istituti partecipativi: come rimarca M. D'Alberty, "La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi", *Riv. trim. dir. pubb.*, 2000, 30: la partecipazione è presa d'atto dell'"oggettiva pluralità di istanze e di interessi, i cui portatori vengono legittimati a intervenire nelle procedure amministrative", ma nondimeno "la pluralità di interessi ha finito spesso per risolversi nella disuguaglianza fra amministrati, nella persistenza di privilegi di pochi fra loro, nella maggiore capacità di negoziazione dei gruppi meglio organizzati". Sui rischi della partecipazione strumentale agli interessi più forti, si veda già M. Nigro, "Il nodo della partecipazione", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 3165; e F. Levi, "Partecipazione e organizzazione", *Riv. trim. dir. pubb.*, 1977, 1625. Una tematica, questa, già approfondita nell'esperienza americana da R. B. Stewart, "The Reformation of American Administrative Law", *Harvard Law Rev.*, 1975, 1669.

⁷⁴ In questo, si veda le considerazioni di F. Merloni, G. Sirianni, A. Gualtieri in questo lavoro.

⁷⁵ Sul procedimento amministrativo come luogo per la formazione graduale e trasparente della decisione pubblica, cfr. A. Police, *La predeterminazione della decisione amministrativa*, Napoli, 1998; A. Sandulli, "Il procedimento amministrativo", in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, II, Milano, 2000, 927 ss.

esclusione delle procedure volte all'adozione di atti generali e a contenuto normativo dal campo di applicazione degli istituti partecipativi⁷⁶. Riecheggiano, in effetti, nell'esperienza delle procedure amministrative italiane, sia pure quale frutto di una distinzione non esplicitata, categorie quali quelle dei procedimenti *regulatory* o *adjudication*⁷⁷: i primi, nel caso italiano, tendenzialmente e però poco comprensibilmente sottratti a istituti partecipativi di tipo generale, i secondi altresì sorretti da meccanismi di giustizia nell'amministrazione e di coinvolgimento (*quasi* necessario⁷⁸) dei portatori di interessi (propri, ma anche diffusi, collettivi e pubblici). È però ai primi, più che ai secondi, che si rivolgono i gruppi di pressione, tanto che la mancata formalizzazione di dinamiche partecipative porta, in caso di interventi di regolazione o provvedimenti di tipo generale, con sé il rischio non già di una assenza della partecipazione degli interessi, ma piuttosto quello dell'opacità delle dinamiche partecipative.

Quelle sin qui introdotte non sono, però, che alcune delle problematiche rilevanti in tema di rapporto tra interessi organizzati e azione amministrativa.

Se cogliamo l'azione lobbistica non solo come pressione, ma anche come *contributo* decisionale, e quindi riflettiamo come sin qui si è cercato di argomentare sul ruolo conoscitivo che è proprio dei portatori di interessi organizzati, ne discende che il processo decisionale pubblico è tanto più in

⁷⁶ Per il Consiglio di Stato, a.g., 17 febbraio 1987, n. 7, riportato in F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, 202, il fondamento di una simile opzione è quello di "sottrarre, per ragioni pratiche, atti di vasta portata e di applicazione generalizzata, alla troppo penetrante ingerenza di una molteplicità di interessati, al di là delle garanzie predisposte dalle singole leggi di settore". Una simile esclusione doveva risultare compensata dalla previsione dell'istituto dell'inchiesta pubblica per i procedimenti caratterizzati da estesi interessi partecipativi, la quale è stata però eliminata nel testo approvato della legge 241/1990. Sul punto, e per più ampi riferimenti, cfr. C. Cudia, "La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato", *Dir. pubbl.*, 2008, 263 ss.

⁷⁷ Per un inquadramento di tali modelli, e di queste categorie nell'esperienza americana, si veda G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, spec. 110 ss.; su queste tematiche e per una ricostruzione dei modelli di partecipazione in ambito comparato, cfr. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., spec. 20 ss.

⁷⁸ Il "quasi" è legato in particolare alla controversa previsione contenuta nell'art. 21 *octies*. In ordine a questa previsione, cfr. L. Ferrara, "La partecipazione tra 'illegitimità' e 'illegalità'. Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile", *Dir. amm.*, 2008, 103; D. Sorace, "Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo", *Dir. pubbl.*, 2007, 385; in una prospettiva ampia, con una ricostruzione della problematica teorica del formalismo e dei vizi formali vedi, S. Civitarese Matteucci, *La forma presa sul serio*, Torino, 2006.

grado di relazionarsi correttamente con le *lobbies* quanto più è autonomo dal punto di vista della capacità di acquisire informazioni, elaborare strategie, studiare la fattibilità e la ricaduta delle scelte che si intende assumere⁷⁹. I pubblici poteri, detto altrimenti, trovano in primo luogo nella loro autonomia conoscitiva la salvaguardia dal rischio di una cattura da parte delle *expertises* dei gruppi di pressione⁸⁰.

L'impovertimento delle competenze tecniche a livello ministeriale⁸¹, la debolezza conoscitiva delle sedi normative non statali, finiscono per predeterminare una sudditanza conoscitiva dei decisori pubblici agli interessi organizzati, come è evidenziato dall'analisi delle procedure decisionali in seno alle istituzioni europee e in particolare a livello parlamentare⁸², e come è rimarcabile a livello di consigli regionali, dove l'ampliamento delle competenze legislative non è stato accompagnato di norma da un potenziamento delle strutture conoscitive e dove le previsioni di numerosi statuti aprendo a contributi conoscitivi esterni (tramite audizioni, indagini conoscitive, interventi di rappresentanti di gruppi organizzati) attivano nel procedimento legislativo regionale rilevanti momenti istruttori "nei quali le lobby trovano utile e agevole inserirsi"⁸³.

7. (segue) I modelli organizzativi e le regole di status

Per quanto attiene alla problematica, non meno ampia, delle soluzioni organizzative volte a limitare e contenere la pressione dei gruppi di interesse sulla decisione pubblica, occorre segnalare come sia una caratteristica

⁷⁹ Si noti, peraltro, che uno dei più incisivi argomenti a favore del *lobbying* è, appunto, quello di consentire a chi meglio conosce un fenomeno di contribuire a determinarne la regolazione. In questo senso, vedi in particolare T. Sowell, *Knowledge and Decision*, New York, 1996. Come l'amministrazione forma le sue "verità", rimanda, d'altra parte, alla stessa idea di amministrazione che abbiamo, come segnala M. Cammelli, "Attività conoscitiva e organizzazione della pubblica amministrazione", in M. Cammelli, M. P. Guerra (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, 393.

⁸⁰ L'ingresso formalizzato degli interessi, intesi anche come contributo di *expertise* alla formazione della decisione, è legato anzitutto a istituti quali le indagini conoscitive e le audizioni parlamentari.

⁸¹ Cfr. E. Gustatane, "La crisi dei corpi tecnici dello Stato", in M. D'Alberti, R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, cit., 213. Sul punto, cfr. gli ulteriori riferimenti e le notazioni in B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., spec. 34.

⁸² Come è ben evidenziato, tra gli altri, da L. Giordano, *Le lobbies*, cit.

⁸³ Così M. Fotia, *Le lobby in Italia*, cit., 40, cui si rinvia per l'ampia analisi del rapporto tra *lobbies* e strutture assembleari (commissioni parlamentari, gruppi consiliari ecc.).

dei sistemi contemporanei il tentativo di individuare modalità alternative di interlocuzione con gli interessi, rispetto a quelle proprie del circuito di responsabilità politica e politico-amministrativa, in specie in presenza di posizioni particolarmente forti e di decisioni che con maggiore rilevanza possono toccare interessi sensibili, specie economici⁸⁴.

I meccanismi della distinzione e quelli della separazione⁸⁵, tra politica e amministrazione e però, con questo, in certa misura anche tra interessi e decisori, possono quindi essere collocati in un ideale *continuum* che segna stadi progressivi di allontanamento dagli interessi.

La distinzione, quale soluzione tipicamente italiana che prevede l'affidamento di compiti diversi ed esclusivi, ma interrelati, alla politica e alla burocrazia⁸⁶, crea un allontanamento tra criteri generali e scelta puntuale, tra indirizzi e loro attuazione, e così facendo determina un ambiente meno favorevole per la pressione indebita degli interessi, sia pure solo e nella misura in cui tale distinzione di spazi decisionali sia reale e non solo formale⁸⁷. Diversamente, il modello della distinzione finisce per fornire garanzie inferiori, e non superiori, rispetto al tradizionale modello weberiano di amministrazione⁸⁸, dove la responsabilità politica svolge anche una funzione di trasparenza che si perde a fronte di un disallineamento tra potere decisionale reale (che resta in mano alla politica) e potere decisionale formale (che le riforme degli anni Novanta del secolo scorso vogliono ormai univocamente, per le decisioni puntuali, in capo alla dirigenza)⁸⁹.

L'indipendenza, unitamente alle figure analoghe in cui questa varia quanto a gradazione di concentrazione, è però indubitabilmente la soluzione-

⁸⁴ Sul rilievo che, in tali ipotesi, assume la posizione individuale di indipendenza del funzionario, cfr. B. Ponti, *infra*.

⁸⁵ Per una definizione dei due concetti nell'esperienza italiana, vedi F. Merloni, "Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione)", *Dir. pubbl.*, 1999, 717 ss.

⁸⁶ F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006; G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione: organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003.

⁸⁷ Cfr. i meccanismi di aggiramento ben illustrati in F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, cit.

⁸⁸ Il modello, per il quale cfr. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, 1922, trad. it. *Economia e società*, a cura di P. Rossi, Milano, 1961, 324, e la sua evoluzione nell'ordinamento italiano può ben ricavarsi da S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000.

⁸⁹ Sulla posizione della dirigenza nel quadro delle riforme degli anni Novanta, quanto a poteri, capacità e rapporti con i vertici politici, cfr. F. Merloni, A. Pioggia, R. Segatori, *L'amministrazione sta cambiando?*, Milano, 2009, e ivi spec. i contributi di A. Pioggia, B. Ponti, G. D'Alessio.

ne organizzativa più rilevante quanto a tentativi di fornire una risposta all'esigenza che sempre più si avverte di un rafforzamento, un ispessimento, dei confini tra sfere diverse, *in primis* tra quelle del potere economico e del potere politico⁹⁰.

Il proliferare⁹¹ di *authorities* chiamate a intervenire con poteri di regolazione e governo, a salvaguardia di interessi pubblici e privati di rilievo costituzionale⁹², caratterizzate dalla sottrazione all'indirizzo politico governativo e da competenze tecniche⁹³, ha connotato varie esperienze, tra cui quella italiana in particolare sul finire del ventesimo secolo⁹⁴. Si noti, peraltro, che pure a fronte di una categoria ampia ed eterogenea, il tratto distintivo dell'indipendenza è stato visto come connaturato al modello, e inteso non solo come sottrazione all'indirizzo politico, ma anche come “indipendenza dai gruppi di pressione, capacità di resistere alla *cattura* da parte di imprese regolate”⁹⁵.

Meccanismi e soluzioni di indubbio rilievo, ma da utilizzare con attenzione: anche prescindendo per il momento da valutazioni in ordine alla tollerabilità democratica della proliferazione di questi soggetti regolatori, l'esperienza statunitense ha già mostrato tanto le potenzialità che le criticità del modello, specie se teniamo a mente le analisi sulla *regulatory capture*⁹⁶.

Dal momento che le amministrazioni indipendenti derivano la loro legittimazione proprio dalla loro, vera o presunta, capacità di distanziarsi dagli interessi sui quali incidono, questa problematica diviene decisiva e non è un caso se è proprio attingendo all'esperienza delle *authorities* che possiamo rinvenire la più significativa attenzione alle regole di status, dei vertici e del personale di questi apparati.

⁹⁰ Il riferimento è alla costruzione teorica di M. Walzer, *Sfere di giustizia*, Milano, 1987 (e. orig. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York, 1983).

⁹¹ A. Predieri parlerà, al riguardo, de *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997.

⁹² Si veda C. Franchini, “Le autorità amministrative indipendenti”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 550 ss.

⁹³ Cfr. in questo senso, tra gli altri, M. Di Benedetto in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, I, Milano, 2006, 587.

⁹⁴ Le prime iniziative volte a introdurre strutture a più alto tasso di imparzialità si fanno risalire alla relazione di F. Piga, “Relazione della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni. Riforma dell'amministrazione centrale”, *Riv. trim. sc. amm.*, 1985, 115.

⁹⁵ Così M. Di Benedetto, *Autorità indipendenti*, cit., 589.

⁹⁶ In partecolare, si veda G. J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, cit., 3, e ancor più chiaramente, sul punto, R. A. Posner, “Theories of Economic Regulation”, *Bell journ. of econ. and management science*, 1974, 335 (per il quale “regulatory agencies come to be dominated by the industries regulated”).

Regole, queste, poste non solo da codici di condotta interni, ma spesso già affermate nelle leggi istitutive⁹⁷. Nella “galassia” delle amministrazioni indipendenti e semi-indipendenti, pur a fronte di una significativa variabilità frutto dei differenti impianti normativi che reggono i diversi soggetti, ricorrono attente regole, rivolte di norma tanto ai membri quanto al personale delle autorità, che sviluppano in modo rigoroso i principi di imparzialità e di indipendenza come doveri dei funzionari. Nello specifico, poi, si rinviengono nei diversi codici etici norme in materia di rapporto con gli interessi organizzati: una questione decisiva, dal momento che tanto più il campo visuale delle autorità è ristretto, tanto più vi è il rischio di una cattura del regolatore da parte del regolato.

Questa attenzione alla dimensione soggettiva del rapporto con gli interessi, e più in generale alla definizione di regole di condotta quali “precauzioni ausiliarie”⁹⁸ a garanzia del perseguimento dell’interesse pubblico, decresce nel modello tradizionale di amministrazione, specie allorché si faccia riferimento ai funzionari a legittimazione politica.

È possibile, in effetti, rinvenire una sorta di rapporto di proporzionalità inversa tra investitura politico-democratica dei funzionari pubblici e attenzione alla previsione di doveri volti ad assicurare un equilibrato rapporto con gli interessi. Attenzione che è, come visto, massima per i membri e il personale delle autorità (ed entro questa categoria è a sua volta indice della più o meno compiuta indipendenza dell’amministrazione interessata), limitata per il personale burocratico, esile per il personale di diretta collaborazione e il personale politico⁹⁹.

Per i dipendenti pubblici, per i quali trova applicazione il codice di comportamento¹⁰⁰, il dovere costituzionale di esclusività nel servizio alla Nazione, che va correttamente inteso come piena dedizione alla cura dell’interesse generale, si traduce in una serie di principi e previsioni puntuali che in certa misura si pongono a presidio di un corretto rapporto con gli interessi: sono da

⁹⁷ Sul punto si veda B. Ponti, in questo lavoro, cui ci sia consentito rinviare per l’analisi delle previsioni contenute nei diversi codici etici.

⁹⁸ Il riferimento è di nuovo a J. Madison, *Federalist Paper*, n. 51 (in un passo spesso ripreso negli studi sull’etica pubblica): se gli uomini fossero angeli, o fossero governati da angeli, non ci sarebbero problemi, ma gli uomini non sono angeli, né lo sono i loro governanti, e “l’esperienza ha insegnato all’umanità che sono necessarie precauzioni ausiliarie”.

⁹⁹ Tematiche, queste, per le quali si veda ampiamente, *infra*, i contributi di G. Sirianni, e F. Merloni. La limitata attenzione italiana alla regolazione etica delle condotte dei funzionari non professionali è rimarcata da B. G. Mattarella, *Le regole dell’onestà*, cit.

¹⁰⁰ Cfr. *infra* R. Cavallo Perin. Sul ruolo e la portata del codice, vedi già B. G. Mattarella, “I codici di comportamento”, *Riv. giur. lav.*, 1996, 275 ss.; E. Carloni, “Ruolo e natura dei cosiddetti ‘codici etici’ delle amministrazioni pubbliche”, *Dir. pubbl.*, 2002, 319.

intendersi in questo senso tanto l'art. 2 (in cui l'espressione "conflitti di interesse" pare suscettibile di interpretazione ampia¹⁰¹), che, in modo più puntuale, l'art. 3, relativo a regali e altre utilità¹⁰², oltre a varie disposizioni che si riferiscono tanto all'obbligo di astensione¹⁰³, alla trasparenza negli interessi finanziari, alle attività collaterali¹⁰⁴. È però soprattutto nell'art. 8, "Imparzialità", che si esplicita come dovere del dipendente quello di "assicurare la parità di trattamento tra i cittadini", e questo "respingendo in particolare ogni illegittima pressione"¹⁰⁵. Significativa è, infine, anche la previsione contenuta nell'art. 11, che vieta di assumere impegni relativi all'attività del proprio ufficio, laddove questo possa "generare o confermare sfiducia nell'amministrazione o nella sua indipendenza e imparzialità"¹⁰⁶.

Esiste, in sostanza, un insieme non scarso di doveri dei dipendenti pubblici che qualificano il corretto adempimento della prestazione in termini di cura esclusiva dell'interesse pubblico: i limiti del sistema discendono, piuttosto, dalla ridotta incisività, dall'eccessiva estensione quanto a destinatari di tali previsioni, dal problematico raccordo con i meccanismi della responsabilità disciplinare e infine dalla scarsa prassi applicativa delle sanzioni inerenti alla violazione dei doveri¹⁰⁷.

¹⁰¹ Fino a ricomprendervi la soggezione a interessi non necessariamente propri del soggetto. L'art. 2, comma 2, del Codice di comportamento vigente prevede, in particolare, che "Il dipendente mantiene una posizione di indipendenza, al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi".

¹⁰² Art. 3: "Il dipendente non chiede, per sé o per altri, né accetta, neanche in occasione di festività, regali o altre utilità salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio".

¹⁰³ Una previsione, questa contenuta nell'art. 6, che si riferisce però in larga parte all'ipotesi di conflitto tra interessi propri del dipendente o di suoi congiunti e funzione pubblica assegnata. Sul punto vedi M. Consito, in questo lavoro.

¹⁰⁴ In questo senso, si veda il comma 1 dell'art. 7, "Il dipendente non accetta da soggetti diversi dall'amministrazione retribuzioni o altre utilità per prestazioni alle quali è tenuto per lo svolgimento dei propri compiti d'ufficio", ma soprattutto il comma 2, "Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione con individui o organizzazioni che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico in decisioni o attività inerenti all'ufficio".

¹⁰⁵ Cfr. i commi 1 e 2 dell'art. 8. Sul punto, vedi *amplius* M. Consito, *infra*.

¹⁰⁶ Così l'art. 12, comma 3. Una previsione, questa, che conferma l'attenzione che in ambito pubblico deve essere prestata ai conflitti tra interessi, anche solo apparenti (in questo senso, cfr. D. F. Thompson, "Paradossi dell'etica della pubblica amministrazione", *Probl. pubbl. amm.*, 1994). Questa previsione è, in particolare, attentamente esaminata da D. Casalini, *infra*.

¹⁰⁷ Su questi temi, si veda specialmente R. Cavallo Perin, B. Gagliardi e M. Consito, in questo lavoro.

Per il personale politico e di diretta collaborazione, la questione diviene più sfuggente, dal momento che le regole di status idonee a contenere possibili distorsioni e “parzialità” nel rapporto con gli interessi risultano deboli, pur dovendosi ritenere applicabile anche ai funzionari onorari e ai decisori politici il dovere costituzionale di imparzialità¹⁰⁸. Qui, in effetti, diviene necessario riflettere sulla responsabilità del personale politico complessivamente intesa: responsabilità che è giuridica, in alcuni casi¹⁰⁹, ma più spesso politica e in questo la correttezza delle condotte è anche frutto del sistema di valori condivisi a livello di *elites* e di partiti politici¹¹⁰, della capacità dell’opinione pubblica di conoscere e premiare o sanzionare le condotte, avendo a riferimento la cura dell’interesse generale.

¹⁰⁸ Come ravvisa F. Merloni, in questo lavoro, “essi devono assumere decisioni rilevanti che già toccano direttamente interessi, anche importanti, quando adottano atti normativi o atti amministrativi generali, così come spetta a essi fare in modo che gli atti di indirizzo che adottano ricevano un’attuazione imparziale (gli atti devono contenere già le condizioni della loro attuazione imparziale)”.

¹⁰⁹ Si noti che l’allora Presidente del Consiglio C. A. Ciampi, nel presentare il suo Governo al Parlamento, il 6 maggio 1993, annunciava tra i punti programmatici, l’adozione di codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo o di carriera.

¹¹⁰ In questo senso risultano di interesse le regole interne ai partiti politici, quale il Codice etico recentemente approvato in seno al Partito democratico (sul quale si veda le notazioni di G. Sirianni, *Etica della politica, rappresentanza, interessi*, cit.).