

4 Lobbying
Change

Come cambia il lobbismo?

*Un viaggio nella rappresentanza degli interessi,
tra vecchi riti e nuove prospettive di partecipazione*

Michele Crepaz

Fabrizio De Francesco

Raj Chari

Philipp Trein

THE *good* LOBBY

COME CAMBIA IL LOBBISMO?

Un viaggio nella rappresentanza degli interessi, tra vecchi riti e nuove prospettive di partecipazione

Abbiamo cercato di far emergere il punto di vista degli accademici sulle tante facce dell'attività di lobbying, analizzando da dove nasce la sfiducia che la maggior parte degli italiani riserva alle lobby, gli strumenti e le misure che dovrebbero essere adottate per rendere le decisioni più trasparenti e partecipate, la crescita e la professionalizzazione del fenomeno degli ultimi anni e le sue prospettive di sviluppo, con l'utilizzo delle tecnologie digitali sempre crescente, soprattutto in tempi di pandemia.

Uno spazio è riservato alle 3 proposte di legge attualmente in discussione alla Camera, offrendo una comparazione delle misure proposte con le migliori pratiche internazionali.

L'intervista è stata rilasciata sul blog di The Good Lobby da quattro esperti del mondo accademico internazionale



Fabrizio De Francesco
Università di Glasgow



Raj Chari
Trinity College Dublino



Philipp Trein
Università di Ginevra



Michele Crepaz
Università di Galway

Nella cultura italiana (ma forse anche all'estero) le lobby vengono accusate di ogni male, dalla corruzione al favorire la conservazione o gli interessi di parte.

A cosa è dovuta questa radicata sfiducia?

Questo non è un caso solo italiano. Il lobbying ha una cattiva reputazione ovunque in Europa. L'opinione pubblica spesso associa le attività di lobbying alla **corruzione e alla concussione**, mentre i media tendono a dipingere i lobbisti solamente come portatori di interessi particolari che **remano contro gli interessi generali**. Anche nel nostro lavoro di ricerca, che spesso prevede l'indagine su diverse organizzazioni e gruppi di interesse, siamo talvolta costretti a usare termini come "patrocinio politico", "rappresentanza di interessi" o "affari di governo" invece di "lobbying", per evitare di **provocare una reazione forte** da parte degli intervistati. La verità è che questi termini sono intercambiabili in quanto definiscono tutti un'azione che ha lo scopo di influenzare i decisori politici attraverso mezzi diretti o indiretti con l'obiettivo di vedere determinati interessi riflessi nei risultati delle politiche.

Le origini di questo scetticismo nei confronti del lobbying sono storiche, da ricercare nella tradizione del lobbying americano. Ma le cose oggi sono molto diverse. Bruxelles, ad esempio, ospita la seconda industria del lobbying al mondo. Si tratta di un **settore altamente professionalizzato** che accoglie più di 12.000 organizzazioni, 3.900 delle quali hanno sedi stabili a Bruxelles. Un quarto di questi residenti a Bruxelles sono **organizzazioni non governative** che si impegnano regolarmente in campagne di lobbying, il che significa che l'immagine dei lobbisti come faccendieri politici al servizio degli interessi aziendali è generalmente fuorviante. Ciò, tuttavia, non significa che non esistano disparità nella rappresentanza degli interessi. Tutti gli studi accademici esistenti mostrano che **queste disparità si manifestano regolarmente**, quando i gruppi di interesse si mobilitano, nell'accesso alle istituzioni politiche e nella loro influenza sui risultati delle politiche. Queste disfunzioni del sistema contribuiscono all'immagine negativa che le persone hanno ancora oggi del lobbying.

La seconda ragione riguarda il lobbying e la corruzione. Poiché il denaro, le relazioni personali e le informazioni sono i modi comuni per influenzare i responsabili politici, è evidente che l'attività di lobbying è associata a rischi di corruzione, conflitto di interessi e traffico di influenze. Gli scandali relativi al lobbying fanno regolarmente la loro comparsa nei notiziari. In relazione alla recente storia europea possiamo citare lo scandalo del "cash-for-access" al Parlamento europeo o lo scandalo del "cash-for-question" nel Regno Unito.

In Italia si possono citare almeno quattro casi (scandali P3 e P4, scandalo progetto Mose e Mafia capitale) in cui **i faccendieri sono stati associati ai lobbisti di professione**. Inoltre, il caso Guidi - scoppiato nel 2016 - ha messo in luce il **quadro normativo incompleto** dell'Italia per affrontare il conflitto di interessi e il traffico di influenze (ovvero l'assenza di regolamentazione sul lobbismo). Questi scandali hanno influito sull'alta percezione che l'opinione pubblica ha della corruzione nell'attività di lobbying. Secondo Transparency International, i livelli di corruzione percepita in Italia sono infatti **molto più elevati** che in altri paesi dell'Europa occidentale. Gli standard etici si stanno tuttavia facendo strada tra i requisiti di ingresso professionale del moderno settore del lobbying. È necessario che i governi tengano il passo con lo sviluppo di un solido quadro normativo che sostenga un lobbying etico e pulito, riducendo al contempo il rischio di distorsioni nella rappresentanza degli interessi e nei risultati delle politiche.

Da anni ci lamentiamo della mancanza di trasparenza dei processi decisionali, che alla maggior parte delle persone appaiono incomprensibili e opachi.

Ma come si fa a rendere le decisioni dei politici e dei funzionari pubblici più inclusive e partecipate?

È disponibile un'ampia gamma di strumenti utili a **garantire la trasparenza** nei processi decisionali. L'obiettivo di questi strumenti è monitorare, attraverso la pubblicazione delle informazioni, la **correttezza del comportamento** dei dipendenti pubblici o dei politici. I cittadini potrebbero quindi osservare e giudicare le loro azioni in relazione alle loro responsabilità. Per funzionare, infatti, la maggior parte di questi strumenti di trasparenza richiede che i cittadini - che hanno il diritto di conoscere cosa sta succedendo nel processo di elaborazione delle politiche - li utilizzino.

Nella teoria delle scienze politiche questi strumenti sono chiamati "allarmi antincendio" e consentono ai cittadini di osservare e segnalare al sistema politico più ampio qualsiasi illecito commesso da funzionari e rappresentanti eletti. È importante notare che ogni strumento ha uno scopo specifico, rivolto a diverse categorie di attori. Ad esempio, con il registro della trasparenza, la regolamentazione del lobbying **accende i riflettori sul rapporto tra decisori e lobbisti**. Questo requisito genera dati che possono essere trasformati in informazioni utili agli stessi lobbisti, ai giornalisti e al pubblico in generale. Di conseguenza, il suo scopo è aumentare la trasparenza su una relazione specifica (tra i responsabili delle decisioni da un lato e i lobbisti e i gruppi di interesse dall'altro).

I registri hanno il potenziale per consentire a chi usufruisce delle informazioni (concedendo l'uso effettivo delle informazioni nel registro) di **rispondere e agire**. Ad esempio, mostrando che un lobbista o un gruppo di interesse ha contattato un legislatore su una questione specifica, i registri consentirebbero a un altro lobbista, o a un gruppo con un interesse diverso, di rappresentare chi invece non ha fatto pressioni, di reagire raggiungendo lo stesso legislatore per esporre prospettive diverse sull'impatto che la decisione potrebbe avere. In alternativa, i registri di lobbying sono anche strumenti per comprendere l'**impatto di un potente gruppo di interessi** sulla qualità delle politiche.

Altri strumenti richiedono che i dipendenti pubblici e i funzionari eletti **divulghino informazioni** non necessariamente correlate alla relazione specifica che hanno con gli attori sociali. Si pensi al *Freedom Information Act*. Di nuovo, anche in questo caso, l'obbligo di divulgazione delle informazioni consente ai giornalisti e al pubblico in generale di ottenere dati o informazioni che potrebbero innescare una **reazione a un illecito politico e amministrativo**. Un altro strumento comune sono i registri delle donazioni ai partiti politici. Tuttavia, qui l'attenzione si concentra sul **denaro in politica**. Questi registri consentono di vedere quali interessi sociali ed economici finanziano i partiti. La possibilità di incrociare queste informazioni con le richieste FOIA e le informazioni divulgate sui registri di lobbying rappresenta un punto di partenza per gli organi di controllo della trasparenza, come i media e le ONG. Esistono anche strumenti volti a perseguire al tempo stesso **la trasparenza e la partecipazione** del pubblico al processo decisionale.



↓ ↓
Quali sono gli allarmi
per reagire a un illecito
politico e amministrativo?

Prendiamo l'obbligo di preavviso e commento sulla formazione del diritto derivato. Questo requisito non solo aumenta la trasparenza in quanto le proposte legislative devono essere **notificate e pubblicate** prima della loro approvazione, ma ha anche il potenziale per aumentare la partecipazione in quanto il legislatore è tenuto a richiedere un **commento da chiunque abbia un interesse** su una proposta e rispondere fornendo un feedback. Ovviamente questo strumento, come gli altri che citiamo, non garantisce che tutti i gruppi di interesse parteciperanno a commentare una proposta normativa.

In effetti, per raggiungere questo obiettivo di parità di condizioni tra le parti interessate, un governo dovrebbe mettere in atto altri meccanismi, come **sistemi di fondi pubblici** per gruppi di interesse diffusi che hanno meno risorse e finanze rispetto a gruppi di interesse particolari. Né garantisce che il legislatore terrà in considerazione i commenti nell'approvazione finale della legge (ma la partecipazione non ha eguale influenza). Tuttavia, il suo scopo è più legato alla partecipazione rispetto ai precedenti strumenti di cui abbiamo parlato sopra.

In Italia abbiamo registrato per diversi anni consecutivi un forte aumento del giro d'affari delle società di lobbying.

Anche a Bruxelles, i numeri parlano di una crescita significativa del numero di lobbisti. Cosa ha portato a uno sviluppo così marcato del settore?

Da una prospettiva funzionalista, l'espansione del settore del lobbismo a Bruxelles è essenzialmente dovuta **all'incremento dell'apparato normativo europeo**. La creazione del mercato unico per molti settori produttivi richiede un'ampia produzione di leggi per ottenere un'armonizzazione normativa che consenta alle imprese di produrre e commerciare in tutti gli Stati membri.



Inoltre, molte delle questioni politiche contemporanee, si pensi al cambiamento climatico e al Covid-19, sono di natura transnazionale e richiedono un intervento che vada oltre i confini dei singoli Stati.

Pertanto, un lobbista professionista che opera a livello nazionale molto presto si renderà conto che **influenzare il decisore politico nazionale non è sufficiente** per curare gli interessi dei suoi clienti poiché la maggior parte della politica è formulata e adottata a Bruxelles. Quindi, per fare lobbying in maniera efficace è necessario **avere accesso e influenzare il processo decisionale dell'UE**.

Non a caso, la rilevanza del mercato unico e le politiche comunitarie influenzano le nuove "start-up" di lobbismo a scegliere Bruxelles come sede. Per quanto riguarda l'Italia, non è chiaro da cosa dipenda l'aumento dei ricavi delle società di lobbying. Una prima spiegazione, abbastanza diffusa, è la fine o **l'indebolimento della partitocrazia** dopo la Prima Repubblica. Con la diminuzione della capacità dei partiti italiani di assorbire gli interessi sociali ed economici all'interno della loro struttura, i gruppi di interesse hanno dovuto sviluppare un percorso più indipendente per influire sul processo decisionale. In secondo luogo, la fine della breve finestra neo-corporativa degli anni '90 ha incoraggiato negli ultimi tempi la diffusione di un lobbismo parlamentare più autonomo. Infine, una spiegazione più attuale può essere collegata **all'aumento della professionalizzazione dei lobbisti**.

La professione del lobbista è sempre più riconosciuta, gli onorari relativi ai servizi di gestione degli affari pubblici, al fine di rappresentare le istanze legittime di un gruppo di interesse, vengono corrisposti quindi ai lobbisti piuttosto che ad altri professionisti quali avvocati e consulenti. Anche le aziende, come Enel, Intesa San Paolo, ecc., hanno considerato **il vantaggio di assumere internamente dei lobbisti** e di sviluppare un'unità per gli affari di governo, piuttosto che pagare consulenti esterni. Potrebbe trattarsi di una tendenza generale in Europa. È importante sottolineare che la professionalizzazione è un aspetto fondamentale per il riconoscimento del lobbismo come attività legittima di rappresentanza degli interessi.

Anche le Università e le ONG possono svolgere un ruolo prezioso nel formare una nuova generazione di lobbisti professionisti che seguano standard di condotta adeguati. Ad esempio, in Italia è in **crescita il numero dei corsi di laurea magistrale in politiche pubbliche**, e in alcune Università questi programmi stanno imboccando deliberatamente la strada degli studi di affari pubblici, il che sicuramente va nella direzione della professionalizzazione del settore. Organizzazioni come **The Good Lobby** rendono un servizio simile alla democrazia, ma dalla prospettiva della società civile.

Se gli interessi “particolari” si organizzano per rappresentarsi in maniera sempre più efficace e professionale, **non si rischia che gli interessi generali e comuni siano poco ascoltati?**

La risposta breve è sì. È dimostrato come pochi rappresentanti di interesse generalmente abbiano **maggiore opportunità di farsi ascoltare** (sono i cosiddetti “addetti ai lavori”) mentre la maggior parte sono “turisti” occasionali nel processo decisionale. La distinzione più comune nello studio della rappresentanza degli interessi è quella tra interessi pubblici e interessi economici privati e tutte le informazioni disponibili suggeriscono che questi ultimi hanno **vantaggi in termini di risorse rispetto ai primi**. In generale, le risorse finanziarie e umane offrono alle organizzazioni imprenditoriali e alle imprese un vantaggio in termini di lobbying rispetto alle ONG, basato, ad esempio, sulla capacità di sviluppare e mantenere un dipartimento per gli affari governativi più ampio e più professionalizzato o di investire di più nella formazione tecnica e politica.

Il rischio che tali vantaggi si traducano in un'**esclusione degli interessi pubblici dal processo decisionale** è reale e i governi devono prenderne atto. La recente indagine InterCov (rappresentazione degli interessi in Covid-19 times - Junk, Crepaz, Hanegraaff, Berkhout e Aizenberg 2020) ci può servire a capire meglio. Tra giugno e luglio 2020, il gruppo di ricerca ha intervistato ca. 1.400 organizzazioni in dieci democrazie europee, Italia compresa. Ha rilevato che le interruzioni causate dalla pandemia sono state **più gravi per l'attività di lobbying delle ONG** rispetto a quella delle organizzazioni imprenditoriali e professionali. Il 26% delle ONG intervistate ha dovuto interrompere la propria attività di advocacy a causa del Covid-19, il 25% ha subito una diminuzione nell'accesso ai processi decisionali pubblici rispetto al periodo pre-crisi.



Nel complesso, osserviamo che questi interessi pubblici hanno avuto **meno voce in capitolo** nel processo decisionale rispetto agli interessi economici e professionali durante la crisi. Se prolungati, tali svantaggi per le ONG potrebbero significare che alcune aree tematiche di interesse pubblico, come la protezione ambientale o i diritti umani, diventino meno prioritarie nei piani politici per il futuro.

Per questi motivi, è importante che i governi si interrogino e rivalutino continuamente se il processo decisionale stia raggiungendo il **"giusto" equilibrio tra esigenze economiche e interessi pubblici**, anche in tempi di crisi sanitaria ed economica. Se concepite per promuovere la partecipazione, le normative sul lobbismo - combinate con un serio sforzo da parte dei governi per promuovere l'inclusione nel processo decisionale - potrebbero rappresentare un utile strumento politico per ridurre la polarizzazione nella rappresentanza degli interessi.

La trasparenza fa conoscere il lavoro dei decisori pubblici ed è un efficace antidoto alla corruzione: *oltre alla legge sul lobbismo, quali altri aspetti ritiene che dovrebbero essere regolamentati o quali altri strumenti dovrebbero essere adottati?*

Si può sostenere che i legislatori italiani abbiano istituito un "regime di trasparenza" ricco di strumenti anticorruzione e misure di trasparenza rivolte quasi esclusivamente ai dipendenti pubblici e agli amministratori pubblici. In poche parole, il legislatore italiano ha adottato molti meccanismi di trasparenza, ma **queste riforme tendono ad ostacolarsi tra loro**. Questa può essere una spiegazione della lunga gestazione della regolamentazione italiana sul lobbying e della debole legge che regola il conflitto di interessi (sebbene l'Italia abbia una normativa anticorruzione che riguarda il traffico di influenze illecite).

Di conseguenza, è tempo che i legislatori italiani agiscano e rendano trasparente i processi di formazione delle politiche riformando, oltre al lobbying, il modo in cui vengono elaborati la funzione legislativa del governo (poiché la legge sulla procedura amministrativa del 1990 esclude il processo legislativo), il bilancio, il conflitto di interessi, la dichiarazione patrimoniale, il finanziamento dei partiti. È inoltre fondamentale riflettere attentamente sulla progettazione delle istituzioni che sovrintendono a tali meccanismi di trasparenza. In questo contesto istituzionale, è essenziale creare un **sistema di audit indipendente** in grado di esaminare e valutare le politiche. A questo proposito, pensiamo all'esperienza del Government Accountability Office negli Stati Uniti, del National Audit Office nel Regno Unito e della Corte dei conti europea nell'UE.

In questi mesi di pandemia ci siamo abituati a svolgere sempre più attività da remoto, grazie al digitale. Anche l'interazione tra portatori di interessi e decision maker si è spostata sulle piattaforme digitali, su whatsapp, al telefono, rendendo molto tracciabili gli incontri.

La digitalizzazione del lobbying è una promessa di democratizzazione del fenomeno, invece, non farà che acutizzare la disparità nell'accesso ai decisori pubblici?

È molto difficile da dire in questa fase. Prima di tutto, potremmo voler distinguere tra gli effetti a breve e a lungo termine della pandemia sull'attività di advocacy politica. Poiché gli effetti a lungo termine sono più difficili da prevedere, ci concentreremo esclusivamente sugli effetti a breve termine che abbiamo osservato finora.

Una rapida analisi delle fonti di dati esistenti suggerisce che con la "digitalizzazione" dell'attività di lobbying **non è cambiato molto nell'accesso ai decisori**. Guardando innanzitutto i dati dell'Irish Lobbying Register, ad esempio, non si nota un calo evidente dell'attività di lobbying complessiva nei mesi tra marzo e settembre. Passando al registro europeo per la trasparenza, emerge un leggero calo delle registrazioni a marzo 2020, ma la tendenza al ribasso si inverte di nuovo a giugno. Risultati simili si possono trovare consultando il registro volontario gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico. Ovviamente non si può dire lo stesso del registro della Camera dei Deputati, che collega l'iscrizione a una tessera di ingresso per l'accesso ai locali della Camera. Regolamenti come questo mostrano chiaramente i propri limiti con l'aumento del lobbismo digitale.

Infine, la recente indagine InterCov ha rilevato che il passaggio al lobbismo online è stato agevole per il 68% delle organizzazioni intervistate (67% in Italia). Tuttavia, secondo il 50% degli intervistati è più difficile raggiungere per via digitale i destinatari delle proprie attività, il che è la prova di una qualche forma di disagio. Fortunatamente, solo l'11% considera inefficace il lobbismo online.

Sulla base di questi dati, riteniamo che ci siano delle basi solide per procedere in questa direzione. Tuttavia, il passo tra lobbying online e trasparenza è più lungo di quanto si possa pensare. Esistono una moltitudine di strumenti digitali che possono essere utilizzati per comunicare con i responsabili delle decisioni e la tracciabilità non è semplice. Inoltre, il lobbying online può, in alcuni casi, rimanere inosservato facendo emergere le **gravi lacune della regolamentazione del lobbismo**. Il governo scozzese, ad esempio, sta attualmente valutando la possibilità di abolire la scappatoia normativa che permette ai lobbisti di evitare di segnalare l'attività se l'interazione online con i responsabili delle decisioni avviene in assenza di video.

Questo esempio mostra che **il lobbismo online non si traduce automaticamente in democratizzazione del lobbismo**. I decisori - e tutte le parti interessate coinvolte - dovranno prestare notevole attenzione alle disposizioni che riguardano l'attività di lobbying (online) e le modalità con cui viene svolta.

***Qual è il modo migliore per regolare il lobbying?
Si tratta di renderlo trasparente attraverso registri e obblighi di
informativa o ci sono altri metodi?***

La misura fondamentale per la trasparenza del lobbying è l'istituzione di registri in cui i lobbisti devono **isciversi e rilasciare informazioni** sulle loro attività. Questo rende il lobbying pubblico, nel senso che può essere osservato dagli stakeholder esterni che desiderano monitorare l'attività. Abbiamo appreso, da recenti studi, che i principali fruitori dei registri di lobbying sono i giornalisti e gli stessi lobbisti. Di conseguenza, il legislatore dovrebbe considerare questo aspetto per rendere i registri strumenti efficaci di trasparenza.

In primo luogo, bisogna trovare il modo di **coinvolgere il pubblico**. La promozione e la diffusione del registro da parte delle istituzioni governative sono essenziali per comunicare all'esterno che l'attività di lobbying è ora più trasparente. In secondo luogo, i registri devono essere progettati in modo da **massimizzare i vantaggi** per chi li utilizza. Perciò, la trasparenza deve essere legata all'uso che ne fanno i giornalisti, le ONG e i lobbisti. Nel primo caso, i registri devono fornire informazioni sufficienti per consentire il controllo da parte dei media e degli altri soggetti. Per quanto riguarda quest'ultimi, il registro deve offrire informazioni preziose per il lobbista di professione. Ovvero informazioni sulle attività politiche del governo, informazioni su altre organizzazioni, sui partner e concorrenti e sulle loro strategie. Questo può potenzialmente **ridurre le asimmetrie informative** e promuovere la **parità di condizioni** tra le organizzazioni iscritte nel registro.

Dal nostro lavoro di ricerca è emerso che i sistemi più solidi chiedono ai lobbisti di fornire **molte informazioni** (come chi sono, la loro area di interesse, i potenziali progetti di legge che vogliono cercare di influenzare, esperienze passate di lavoro per il governo e le informazioni finanziarie) oltre a dover riferire regolarmente sulla loro attività di lobbying. Altri sistemi, meno solidi, richiedono meno informazioni da divulgare. L'insieme delle informazioni rese pubbliche, così come la comunicazione degli effetti della regolamentazione del lobbismo, sono molto importanti. Questo è anche uno dei motivi per preferire un'autorità indipendente per la **tenuta e per il controllo** del registro.

Il secondo aspetto delle normative sul lobbismo ha meno a che fare con la trasparenza e riguarda l'insieme delle **regole comportamentali**. I codici di condotta, le disposizioni sulle “revolving doors”, le dichiarazioni sui conflitti di interesse, rientrano in questa categoria. Queste regole sono più difficili da introdurre perché toccano anche il comportamento dei legislatori e le loro potenziali future carriere. Gli incentivi all'autoregolamentazione e al limitare i propri comportamenti sono quindi molto bassi per i decisori pubblici. Questo è il motivo per cui, a nostro avviso, le migliori pratiche in qualsiasi sistema di regolamentazione del lobbying dovrebbero avere come base un sistema di registrazione monitorato da **un'autorità indipendente**, che possa imporre sanzioni per il mancato rispetto delle regole e suggerire anche revisioni periodiche del regolamento.



Un aspetto finale e strumento meno esplorato della regolamentazione del lobbismo, è la partecipazione. Principio che accogliamo con grande favore. Tuttavia, va detto che una recente ricerca mostra che i politici spesso non hanno “orecchie” per le consultazioni pubbliche. Il rischio di avere un **sistema di consultazione degli stakeholder** solo simbolico è alto. Il legislatore dovrebbe valutare attentamente in quale misura può impegnarsi in un tale sistema nel processo decisionale.

Negli ultimi anni numerose regioni, alcuni ministeri e la Camera dei Deputati, hanno adottato meccanismi e strumenti per rendere il lobbying un po' più trasparente. ***Si tratta di operazioni cosmetiche o di misure efficaci? Non c'è il rischio che una normativa disomogenea possa generare confusione?***

È vero, la regolamentazione del lobbying italiana è un caso unico, con l'adozione di **diversi registri in poche istituzioni** (un ramo del parlamento, solo 4 ministri e 6 regioni su 20). Ci sono diversi aspetti negativi con una tale frammentazione, ma anche uno positivo.

L'aspetto negativo è la presenza di “gap normativi”. Si pensi che la Camera dei Deputati ha un registro ma il Senato non ce l'ha; e che la maggior parte dei regolamenti sono redatti da diversi ministeri congiuntamente. Un gruppo di interesse che vuole agire nell'oscurità può essere tentato di fare pressioni su un legislatore che fa parte di un ministero in cui **manca una regolamentazione**. A livello regionale (con l'adozione dei registri della trasparenza a macchia di leopardo ndr) c'è una differenziazione nell'applicazione del “diritto di sapere” dei cittadini: solo alcuni cittadini residenti in poche regioni godono effettivamente di tale diritto. Il legislatore italiano dovrebbe urgentemente colmare queste lacune.

Passando invece all'aspetto teorico positivo, dal punto di vista delle scienze politiche, si potrebbe sostenere che tale differenziazione nella progettazione e nell'applicazione della normativa sul lobbismo consenta la sperimentazione, che permette alle istituzioni di imparare dai prototipi di successo (o fallimento) delle normative sul lobbismo adottate nelle diverse regioni. Tuttavia, è necessario rilevare che il sistema politico italiano non ha una tradizione di piattaforme istituzionali per condividere l'esperienza “politica”. Affinché tale frammentazione sia vantaggiosa, dunque, le diverse esperienze delle regioni dovrebbero essere **analizzate e condivise** in modo che le migliori pratiche ed anche le esperienze negative siano parte della discussione politica. Data questa incapacità istituzionale, non vediamo alcun vantaggio nel mantenere questa frammentazione normativa.



L'Italia... la selva oscura del lobbying

Da anni chiediamo che l'Italia approvi finalmente una legge che regolamenti l'attività di lobbying.

Che obiettivi dovrebbe porsi una normativa efficace?

L'obiettivo principale della regolamentazione del lobbismo è rendere chiaro chi siano gli **attori privati che cercano di influenzare** i funzionari pubblici e su quali argomenti si concentrino queste attività, promuovendo in tal modo la trasparenza e la responsabilità nel processo politico. La nostra ricerca ha dimostrato che gli scandali, le crisi di un Paese, fungono da **catalizzatore** per l'adozione di tali regole. Tali eventi infatti spingono i governi a inserire l'anticorruzione e la trasparenza nella propria agenda politica.

Oltre a questo, la regolamentazione del lobbismo può avere altri obiettivi, come aumentare la **fiducia politica**, sostenere la **partecipazione**, creare **parità di condizioni** per i gruppi di interesse. In molti anni di lavoro abbiamo notato che questi obiettivi sono raramente inclusi nelle proposte legislative anche se l'allineamento tra disposizioni e obiettivi politici è un principio chiave del processo decisionale. Diamo dunque merito al legislatore italiano per averli inclusi nel testo. Attualmente questi obiettivi sono:

1. Garantire un'ampia fonte di informazioni per i responsabili delle decisioni
2. Garantire la trasparenza nel processo decisionale
3. Migliorare i risultati delle politiche
4. Garantire che le attività di lobbismo siano tracciabili (chi fa pressioni su chi, per conto di chi)
5. Migliorare la partecipazione dei gruppi di interesse e dei cittadini
6. Prevenire la corruzione

Sono tutti validi obiettivi. Tuttavia, difficilmente possono essere raggiunti con la sola regolamentazione del lobbismo. Ad esempio, per raggiungere il primo obiettivo, lo Stato potrebbe pensare di introdurre regole sulla trasparenza della governance societaria.

Abbiamo discusso sopra di quali altri strumenti siano necessari per raggiungere l'obiettivo numero 5. Mentre per quanto riguarda l'obiettivo 6 è necessario mettere in atto un ambiente normativo complesso, con leggi e istituzioni diverse che operano in maniera coordinata per prevenire la corruzione. Le norme sul lobbying (per quanto riguarda gli obiettivi) dovrebbero in sostanza essere considerate come un **pezzo del puzzle** mantenendo una **visione globale** sulla trasparenza di tutta la dimensione pubblica.

Il Parlamento ha avviato il processo di discussione di tre proposte di legge che dovrebbero regolamentare il lobbismo nel nostro Paese. Qual è la vostra valutazione su questi testi? Potrebbero essere davvero efficaci?

Premettendo che è molto difficile giudicare l'efficacia di una proposta legislativa, valuteremo i testi comparandoli con le **migliori pratiche internazionali**. Le tre proposte si rivolgono a diverse categorie di decisori pubblici. Come obiettivo minimo, la nuova legislazione dovrebbe fare luce sul rapporto tra lobbisti e i parlamentari, i membri dei ministeri e delle autorità indipendenti mentre attualmente, il sistema di regolamentazione italiano è **frammentato**, con solo alcune istituzioni regionali e nazionali che dispongono di un registro della trasparenza. Crediamo sia una buona idea superare la frammentazione della regolamentazione sul lobbismo a livello regionale. Prima di tutto, perché ciò agevolerebbe il **controllo pubblico** da parte dei media, delle ONG, dei lobbisti e dei politici stessi. In secondo luogo, perché faciliterebbe la registrazione per i lobbisti stessi, un fattore che potrebbe tradursi in un maggiore sostegno e legittimazione per il regolamento.

Anche la definizione di lobbying e lobbista è rilevante. Sotto questo aspetto le tre proposte sembrano optare per una definizione di lobbista quale gruppo di interesse particolare o lobbista professionista. Teoricamente, sarebbe meglio avere una **definizione più ampia di lobbista**, che includa qualsiasi soggetto che si rivolge a un legislatore per influenzare le sue decisioni. Tale definizione generale dovrebbe includere anche le "organizzazioni di interesse pubblico" ed è stata già adottata in altri paesi come l'Irlanda. Spesso questi gruppi vengono esclusi, ritenendo i maggiori obblighi di informazione e di trasparenza derivanti dalla normativa, un **possibile ostacolo** alla loro partecipazione. L'esperienza

internazionale mostra tuttavia che non è così, quindi non vediamo perché questi soggetti dovrebbero essere trattati in modo diverso. La distinzione tra gruppi di interesse particolari e generali potrebbe potenzialmente creare una discriminazione tra gruppi di interesse "buoni" e "cattivi" con possibili conseguenze sul sostegno alla legge da parte di categorie di gruppi di interesse che rientrano nel suo ambito di applicazione. Inoltre, la definizione ristretta potrebbe creare delle scappatoie per chi vuole **rimanere inosservato**. Questo è invece meno probabile prevedendo una definizione dell'attività di lobbying ampia e comprensiva che includa tutte le categorie di gruppi di interesse.

Conta anche l'aspetto gestionale: chi si occuperà del registro? Tra le tre istituzioni individuate supportiamo l'opzione dell'autorità anticorruzione. La ricerca suggerisce che *le autorità indipendenti*, se adeguatamente dotate di **personale e risorse**, si comportano meglio nella gestione dei registri. Il Canada e l'Irlanda ne sono un buon esempio. Gli organismi preposti all'applicazione dovrebbero avere il potere di controllare, indagare e sanzionare, ma anche di suggerire **revisioni della regolamentazione** sulla base della loro esperienza di applicazione e delle migliori pratiche. Le proposte affrontano questi aspetti solo parzialmente, con un'attenzione concentrata in particolare alla manutenzione dei registri, la verifica dei dati e sulle sanzioni. Ad esempio, il potere di raccomandare una revisione della legislazione (ogni 5 anni) potrebbe essere esplicitamente dichiarato in corrispondenza della relazione annuale al Parlamento.

È positivo osservare che tutte e tre le proposte richiedono al lobbista di indicare lo **scopo dell'incontro** con i responsabili politici, **l'interesse rappresentato** e se l'attività di lobbying è **commissionata** da un altro soggetto. Tuttavia, riteniamo che i requisiti di trasparenza potrebbero andare oltre, chiedendo anche, ad esempio, la divulgazione dei casi di *revolving door* (una proposta suggerisce la divulgazione di potenziali conflitti di interessi e accogliamo con favore questa disposizione). Sosteniamo anche l'introduzione di misure per la divulgazione delle risorse finanziarie impiegate nell'attività di lobbying. La convinzione che i soldi comprino i politici sta perdendo terreno e non ci sono nemmeno prove (contrariamente a quanto si creda) che la divulgazione del giro d'affari del lobbying produca scetticismo nei confronti di questa attività. A lungo termine, pensiamo che la trasparenza finanziaria abituerà l'opinione pubblica all'idea che il lobbying costa.

Siamo d'accordo con l'introduzione del **codice di condotta**. Che sia formulato e fatto rispettare dall'autorità di controllo o dalle stesse agenzie di lobbying è una questione di preferenze. Mentre i codici di condotta applicati a livello centrale garantiscono uno standard minimo di comportamento, i codici dell'organizzazione e dell'azienda incentivano le organizzazioni registrate a **professionalizzare** l'attività di lobbying interna.

Accogliamo con favore il suggerimento di combinare i registri del lobbismo con la pubblicazione delle agende degli incontri ministeriali. 'It needs two to lobby', **il lobbying si fa in due** (decisore e lobbista ndr) e crediamo che la trasparenza dal punto di vista del decisore sia altrettanto importante (e spesso trascurata). Soprattutto, accogliamo con favore le disposizioni che collegano l'iscrizione nel registro alle procedure di consultazione pubblica.

La trasparenza va di pari passo con la partecipazione così come la vista e la voce funzionano bene insieme. Incoraggiamo quindi il legislatore ad ampliare questa parte della legge, delineando con precisione il modo in cui i gruppi di interesse potranno esprimere le proprie richieste, integrandola anche con le procedure di "notifica e commento" che dovrebbero essere adottate. Nel complesso, le tre proposte sono **esaustive** e regolano i diritti e i doveri dei lobbisti, nonché gli standard di condotta e le sanzioni.

Voi che avete affrontato il tema del lobbying in chiave comparativa, avreste suggerimenti da dare al legislatore italiano a partire da quanto è stato fatto in altri Paesi? Ci sono esempi che a vostro avviso hanno raggiunto risultati incoraggianti?

È un'ottima domanda a cui, in effetti, abbiamo sempre evitato di rispondere come osservatori imparziali. Ogni Paese del mondo ha le sue ragioni per voler regolamentare l'attività di lobbying (in modi diversi). Il nostro lavoro ha dimostrato che ci sono tre livelli di regolamentazione, bassa, media e alta. Ma siamo sempre stati chiari sul fatto che alcuni Stati possono voler introdurre regolamenti di livello alto o medio - come negli Stati Uniti (alto), in Canada (medio) e in Irlanda (medio) - se, per esempio, ritengono che ci siano così tanti problemi di trasparenza al loro interno da voler usare il **pugno duro** per "ripulire la politica".

In alternativa, come prima implementazione di una politica, alcuni stati perseguono una regolamentazione di livello basso, come ad esempio nel Regno Unito, con la possibilità di muoversi successivamente verso un livello medio o alto se non saranno stati raggiunti gli **standard di trasparenza desiderati**. Detto questo, la legge britannica non è probabilmente mai stata indicata dai commentatori come una 'best practice' per qualsiasi categoria, ma, adottare una regolamentazione di basso livello può essere la modalità preferita per valutare il funzionamento di una politica, soprattutto se si dispone di **forti regole di trasparenza**, come il FOI (Freedom of Information).

Lo studio accademico delle normative in materia di lobbying dovrebbe prudentemente evitare di affermare con forza che alcuni Stati offrono "migliori pratiche" rispetto ad altri perché la scelta può essere dovuta a **ragioni specifiche**. Detto questo, abbiamo partecipato (in qualità di relatori esterni) a conferenze e riunioni organizzate dalle autorità europee di lobbying per diffondere le migliori pratiche e pensiamo che iniziative come queste siano la spina dorsale del buon governo per quanto riguarda la trasparenza dell'attività di lobbying e dovrebbero essere perseguite con maggiore tenacia.

Contatti

The Good Lobby Italia

www.thegoodlobby.it

info@thegoodlobby.it

Federico Anghel 

Direttore ufficio italiano

federico@thegoodlobby.it

+39 349 52 80 928

Salvatore Papa

Policy officer

salvatore@thegoodlobby.it

+39 349 602 4127