



**Università Commerciale
Luigi Bocconi**

RULES Research Unit Law and Economics Studies

Paper No. 2014-13

Lobby. La rappresentanza di interessi

Coordinamento scientifico

LORENZO CUOCOLO, GIANLUCA SGUEO

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO I

COME SI REGOLA LA PRESSIONE NEL MONDO

1. Riflessioni introduttive. – 2. Il *lobbying* come opportunità. – 2.1 Gli Stati Uniti d’America e il *Lobbying Disclosure Act*. – 2.2 il Canada e il *Lobbying Act*. – 3. Il *lobbying* come possibilità. – 3.1 Le normative “deboli” negli Stati dell’Unione europea. – 3.2 Il registro per la trasparenza dell’Unione europea. – 3.3 Le normative “forti” di Slovenia e Austria. – 3.4 Il Regno Unito: un tentativo di autoregolamentazione. – 4. Tra trasparenza e regolamentazione. Verso tre modelli di regolamentazione.

CAPITOLO II

GLI “INCENTIVI”, LA “GABBIA”, L’“INCLUSIONE”: TRE IPOTESI PER REGOLARE LE LOBBY

1. Il tasso di variabilità delle regole per il *lobbying*. – 2. Il modello degli incentivi, della gabbia e dell’inclusione. – 3.1 Alcuni esempi. Il modello degli incentivi. – 3.2 Il modello della gabbia. – 3.3 Il modello dell’inclusione. – 4. Dove andiamo? Ibridismo vs convergenza.

CAPITOLO III

LA PARTECIPAZIONE DEGLI INTERESSI PRIVATI ALL’ATTIVITÀ DELLE AUTHORITIES

1. Modalità di accesso alla regolazione delle Autorità indipendenti. – 1.1. Gli incontri informali. – 1.2. Le audizioni pubbliche. – 1.3. Le consultazioni telematiche. – 2. Intervenire nella regolazione: le consultazioni telematiche svolte dalle AI. – 3. Gli interessi rappresentati nelle consultazioni. – 4. Conclusioni.

CAPITOLO IV

LOBBY E TERRITORIO. UN PROCESSO IN VIA DI SVILUPPO

1. L’importanza delle *lobbies* a livello territoriale. Considerazioni giuridiche, politiche ed economiche – 2.1 La regolazione dell’attività di *lobbying* presso le Regioni. Profili di partecipazione. – 2.2 Le norme sulla rappresentanza di interessi – 3.1 Amministrazioni comunali e *lobbies*. – 3.2 Le costanti della disciplina municipale del *lobbying*.

CAPITOLO V

PROFESSIONE LOBBISTA, SÌ MA COME?

1. Il mercato delle relazioni istituzionali. – 2. Profili e competenze del lobbista, o aspirante tale. – 3.1 L’offerta formativa. I master universitari. – 3.2 I master specialistici. – I corsi di formazione non universitari – 4. Conclusioni.

BIBLIOGRAFIA

NOTIZIE SUGLI AUTORI

APPENDICE

INDICE DELLE TABELLE E FIGURE

CAPITOLO I

FIGURA – Carta geografica della regolazione mondiale del *lobbying*

TABELLA – Gli elementi base delle regolamentazioni negli USA e Canada

TABELLA – Leggi organiche sul *lobbying* vigenti negli ordinamenti europei (2013)

CAPITOLO II

TABELLA – confronto tra modelli di regolazione

TABELLA – modello degli incentivi

TABELLA – modello della gabbia

TABELLA – modello dell'inclusione

CAPITOLO III

FIGURA – Percentuale di consultazioni telematiche svolte da Aeeg, Agcom, Avcp, Banca d'Italia, Consob, Covip e Ivass nel triennio 2010-2012

TABELLA – Numero di consultazioni telematiche svolte da Aeeg, Agcom, Avcp, Banca d'Italia, Consob, Covip e Ivass nel triennio 2010-2012

FIGURA – Numero di consultazioni per cui sono stati resi disponibili informazioni su commenti e partecipanti, sul totale delle consultazioni svolte nel triennio 2010-2012. Aeeg, Agcom, Avcp, Banca d'Italia, Consob, Covip e Ivass

TABELLA – Primi 20 rispondenti alle consultazioni di Aeeg, Agcom, Avcp, Banca d'Italia, Consob, Covip, Ivass nel triennio 2010-2012, filtrati per numero di osservazioni inviate e aggregati per tipologia

FIGURA – Numero di soggetti che hanno partecipato almeno una volta alle consultazioni pubbliche di Aeeg, Agcom, Avcp, Banca d'Italia, Consob, Covip, Ivass nel triennio 2010-2012, aggregato per categoria di appartenenza

TABELLA – Primi venti rispondenti alle consultazioni di Aeeg, Agcom e Avcp nel triennio 2010-2012, filtrati per numero di osservazioni inviate e numero di commenti inviati

TABELLA – Primi venti rispondenti alle consultazioni di Banca d'Italia, Consob, Covip e Ivass nel triennio 2010-2012, filtrati per numero di osservazioni inviate e numero di commenti inviati

TABELLA – Soggetti interessati che hanno partecipato con più frequenza alle consultazioni telematiche di Aeeg, Agcom, Avcp, Banca d'Italia, Consob, Covip, Ivass nel triennio 2010-2012, ordinati per numero di osservazioni pubblicate

CAPITOLO IV

TABELLA – Sintesi delle leggi e delle proposte di legge regionale per la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi

TABELLA – Griglia normativa di 3 Comuni campione: Udine, Reggio Emilia, Bari

CAPITOLO V

TABELLA – Master Universitari con rilascio di crediti formativi

TABELLA – I Master Specialistici

TABELLA – Corsi di formazione e aggiornamento

PREMESSA

Può una “parolaccia” essere considerata un pilastro della democrazia? Certo che può, se la parolaccia in questione si chiama “lobby”.

Per molti, anche addetti ai lavori (accademici, personaggi delle istituzioni, giornalisti, uomini di business), il termine che deriva dal latino *Lobium* (chiostro) continua ad essere una brutta parola di cui ci si vergogna o che si usa sottovoce per non arrossire. Anche se è stata aperta una breccia nel muro del silenzio su questo tema, continuano a persistere diffidenza e, ahinoi, ignoranza. Ci vuole del tempo perché se ne parli con serenità e rigore scientifico. Bisogna augurarsi che qualche creativo inventi un neologismo adottabile a livello internazionale per sostituire la “parolaccia” con un termine più neutro e simpatico, adeguato a un mondo secolarizzato. Cambiando parola forse tutto sarà più facile. Chissà. Ma ciò che sta dietro la parola rimane. Ed è di questo che bisognerebbe occuparsi seriamente.

Ciò che sta dietro la parola lobby è una realtà esistita in tutte le epoche e in tutti i regimi: la dinamica degli interessi particolari che cercano di influire sulle decisioni pubbliche.

Questo moto ondoso di richieste è ineliminabile, non si arresta neanche sotto i più feroci dispotismi perché è strutturale alla vita associata e trova la sua espressione più coerente nelle democrazie pluralistiche.

In attesa di cambiare la parola, è importante cambiare il punto di osservazione sulla cosa. Per parafrasare il filosofo strutturalista francese Michel Foucault, c'è una “episteme”, un insieme di conoscenze e di teorie che caratterizzano la nostra epoca, che ci porta fuori strada quando affrontiamo il tema della rappresentanza degli interessi. È da questa episteme che dobbiamo uscire se vogliamo fare passi avanti verso la luce e non continuare ad andare a tentoni intorno alla precisa identificazione del fenomeno del *lobbying*.

Lo stimolo a riflettere su tale argomento nasce da questo “Quaderno” sulle regole che riguardano il *lobbying*, un lavoro che ha il pregio della chiarezza e della essenzialità e che porta con mano il lettore ad interrogarsi sul perché delle regole.

Le regole sono essenziali per la democrazia. Servono per evitare caos e arbitrio e per garantire certezza per tutti coloro che giocano la stessa partita.

Naturalmente ci sono anche quelli che le regole non le vogliono, in nome di un anarchismo democratico che sembra più una cacofonia più che un ossimoro, o in nome di una libertà di azione assoluta, incompatibile con i pesi e i contrappesi tipici delle istituzioni democratiche e che non ha nulla di liberale.

In genere a non volere le regole sono coloro che si sentono più forti e capaci di imporre le proprie volontà sugli altri o coloro che preferiscono l'opacità, l'agire nell'ombra perché lì il confine tra lecito e illecito diventa impercettibile o facilmente valicabile.

La democrazia è incompatibile con l'opacità ed è basata sulla trasparenza. Se ne facciamo una ragione i nemici della regolamentazione delle lobby: se non c'è trasparenza l'attività lobbistica perde legittimità.

Già, legittimità. Un termine impegnativo quando si parla di democrazia. Ed è proprio qui il punto su cui l'episteme va cambiata.

L'attività di *lobbying* è abitualmente percepita come un'azione prevalentemente economica che consiste nell'influenzare decisioni pubbliche per trarre vantaggi o non subire danni per la propria azienda o categoria professionale (*lobbying profit*). Nella migliore delle ipotesi questo concetto può essere dilatato

fino a includere la tutela di interessi non solo economici ma anche sociali, umanitari e legati a valori ideali (*lobbying non-profit*).

Ma anche nell'accezione più ampia, profit e non-profit, rimane il problema della legittimazione di questa attività. Perché dovrebbe essere consentito a privati, in nome di interessi economici o sociali e valoriali, intervenire su coloro che esprimono direttamente (gli eletti) o indirettamente (l'amministrazione) la sovranità popolare e l'interesse generale?

Il tema è tutto qui. E da come si imposta la risposta a questa domanda deriva anche il modello di regolamentazione. I diversi sistemi giuridici hanno soluzioni differenti per questo problema.

A grandi linee possiamo distinguere sistemi che vogliono frenare l'invadenza del governo sul cittadino (modello statunitense) e sistemi che vogliono tutelare il primato del potere pubblico regolando gli interessi privati per evitare conflitti o indebite invasioni di campo.

Si tratta di ottiche molto diverse. Nel primo caso, le regole mirano a tutelare il diritto di petizione, a obbligare portatori di interesse e decisori pubblici a una reciproca trasparenza e correttezza e a istituire un terreno comune di collaborazione tra interessi e decisioni. Quanto poi su questo impianto influisca negativamente l'enorme peso del finanziamento privato nelle campagne elettorali è tutt'altra questione.

Nel secondo caso, le regole cercano di concedere agli interessi particolari spazi adeguati di dialogo con il potere pubblico ma senza impegnare i due fronti in uno sforzo di trasparenza e di formalizzazione di procedure: i pubblici decisori si tutelano da possibili limitazioni di sovranità anche lasciando sulla casa di vetro un po' di vapore. Ci sono poi delle sfumature particolari che riguardano le nuove democrazie che, più di altre sembrano essere sensibili al tema della lotta alla corruzione che quindi si orientano su regole più stringenti.

A mio avviso ciascuna di queste impostazioni costituisce un tentativo parziale di inquadrare il tema del *lobbying* e della sua legittimità.

Fino a quando si rimane nella "episteme" che confina il *lobbying* nel settore delle attività economiche o non-profit si resta prigionieri di uno schema che confligge con una visione moderna della democrazia pluralistica e partecipativa.

La visione tradizionale della democrazia rappresentativa stabilisce una divisione di compiti molto netta tra i cittadini e gli eletti: i primi votano, i secondi decidono. Naturalmente, tra un'elezione e l'altra i cittadini hanno la possibilità di intervenire sugli eletti partecipando alla vita dei propri partiti e movimenti (quando esistono e se non sono solo comitati elettorali o oligarchie) e attraverso l'influenza esercitata dai mezzi di informazione in quella sfera che si chiama opinione pubblica.

Ma questo modello di partecipazione ha davvero una effettiva capacità di influenzare gli eletti? I dubbi sono più delle certezze. I partiti e i movimenti tendono a essere sempre più basati su leadership carismatiche o populistiche, spesso sono gestiti in maniera verticistica da una ristretta cerchia di potere (che definire élite sarebbe improprio). I mezzi di comunicazione di massa tradizionali hanno limitate possibilità di azione democratica, se non esistono editori puri.

Ma quand'anche i partiti e movimenti politici fossero eccellenti strumenti di partecipazione e quand'anche i giornali fossero dei veri *watchdogs* dei cittadini, basterebbe tutto questo a rendere efficace ed effettivo il concorso dei cittadini alla vita democratica?

Ci si può sempre accontentare di quel che passa il convento, ma quando si tratta di democrazia si deve cercare di andare avanti e non indietro. Il concetto di progressività è insito nell'ideale democratico che per sua stessa natura tende a essere un'idea regolativa, qualcosa a cui bisogna cercare di arrivare sapendo che non sarà mai perfetta. In buona sostanza, la democrazia pluralistica, nei fatti, dimostra consistenti lacune nei meccanismi di partecipazione. E nessuno può sinceramente pensare che la vita democratica si esaurisca nel momento del voto.

Il problema, quindi, è come assicurare un continuo flusso di informazioni e di comunicazione di esigenze tra elettori ed eletti senza accontentarsi solo di ciò che possono fare partiti e giornali.

Qui si apre una sconfinata prateria in cui si possono e si devono scoprire nuove frontiere per la democrazia. E qui si può collocare una visione moderna dell'azione lobbistica: essa non è solo e non tanto azione a tutela o promozione di interessi profit o non profit, ma è momento di articolazione della partecipazione democratica e elemento portante di una democrazia che sia fatta nella pratica della vita quotidiana e nella pluralità degli interessi.

I lobbisti cercano di attirare l'attenzione dei decisori pubblici su problemi che a volte sono fuori dall'agenda politica; forniscono informazioni su questi problemi e indicano soluzioni; partecipano al processo decisionale seguendo tutti i passaggi dell'iter di formazione di atti normativi e proponendo di volta in volta idee e strumenti per migliorare la qualità di leggi e regolamenti.

In questo modo i lobbisti contribuiscono ad alimentare la vita della democrazia immettendo stimoli, impedendo alla politica di chiudersi in se stessa, di essere autoreferenziale o condizionata solo da pochi grandi gruppi.

I portatori di interesse (aziende, associazioni, gruppi di cittadini organizzati su temi specifici), attraverso l'azione dei rappresentanti di interessi (lobbisti) possono far sentire la propria voce e diventare interlocutori della politica, attori sociali che aumentano il tasso di partecipazione e inseriscono linfa vitale nel circuito della vita democratica.

Così intesa, l'attività di rappresentanza degli interessi conquista piena legittimità nell'impianto democratico e assume una rilevanza ben diversa da quella che le viene riconosciuta anche da coloro che non hanno gli occhi bendati da pregiudizi sfavorevoli.

Concepire il *lobbying* come momento di partecipazione democratica significa davvero impegnarsi in una ridefinizione degli ambiti, delle finalità, delle modalità stesse di esercizio di questa azione sociale che assume così rilevanza istituzionale e non più soltanto privatistica.

Fare *lobbying* non è dunque solo coltivare legittimi interessi privati ma assumersi responsabilità pubbliche, proprio perché questa attività diventa uno dei tanti momenti di costruzione delle decisioni collettive e di partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Questa visione del lobbismo scandalizzerà probabilmente i tanti che continuano a pensare che la politica e il suo braccio operativo, l'amministrazione pubblica, siano autosufficienti, onniscienti e capaci di decidere tutto da soli, dotati quasi di una conoscenza innata dei problemi.

E resteranno sorpresi anche chi ha una visione positiva dell'attività di *lobbying* ma che non ha mai pensato di inquadrare la rappresentanza di interessi nell'ambito delle azioni sociali volte a far funzionare meglio la democrazia.

In realtà intendendo il *lobbying* come azione di partecipazione democratica si opera una rivoluzione concettuale di grande rilievo che comporta una lunga serie di conseguenze che non è possibile delineare nel breve spazio di una prefazione.

Sofferamoci sul tema oggetto di questo Quaderno: la regolamentazione. Se fare lobby deve aiutare la democrazia a funzionare meglio e consentire ai cittadini, nei loro diversi ruoli sociali, di partecipare alla vita democratica e decisionale in modo più attivo, allora davvero la regolamentazione diventa indispensabile e deve essere ridefinita con un'ottica diversa da quelle finora adottate.

Servono norme per frenare l'invasione dei rappresentanti di interesse e proteggere il fortillo della politica? Sono necessarie regole ispirate dalla diffidenza verso il lobbismo e dalla presunta pericolosità di questa attività? Occorre piantare pali e paletti nel timore che le decisioni pubbliche influenzate dai lobbisti siano avvelenate dalla corruzione?

Occorrono certamente regole positive e non basate solo su divieti, regole che incanalino l'azione lobbistica nell'alveo delle attività che hanno come fine una migliore qualità della normazione e una più vivace e intensa vita democratica. Servono dunque regole molto rigorose ma non dal sapore inquisitorio, norme che impongano la trasparenza e la correttezza reciproca sia ai rappresentanti di interesse che ai decisori pubblici.

Sicuramente vanno impedito e sanzionate con intransigenza tutte quelle pratiche che minano i meccanismi della democrazia contaminando i processi decisionali con forme di corruzione condizionamento o asservimento dei decisori pubblici, o con lo stravolgimento delle procedure.

Ma vanno individuate e rese agibili tutte le possibili forme di dialogo costruttivo tra lobbisti e decisori pubblici, attivando un circuito virtuoso tra mondo degli interessi e istituzioni.

Si tratta di tutelare la democrazia apportandole attraverso l'attività di *lobbying* una maggiore quantità di ossigeno e di aria pura e non chiudendo porte e finestre.

Non è un'utopia, ma una necessità.

Giuseppe Mazzei

INTRODUZIONE

Il secondo quaderno della *Research Unit on Law & Economics* (RULES) dell'Università Bocconi è dedicato al *lobbying*. Perché approfondire il tema della pressione degli interessi privati sulle istituzioni? È attuale? Che tipologia di problemi di natura giuridica, economica e sociale genera? È a queste domande che il quaderno tenta di rispondere.

L'attualità del tema, per cominciare. Percorso a ritroso, l'ultimo anno e mezzo di cronaca politica e istituzionale registra numerosi episodi in cui le istituzioni centrali e locali si sono confrontate con l'idea di dare regole certe alle *lobby*.

A fine ottobre 2012, pochi mesi prima del termine della Legislatura, la sedicesima della storia repubblicana, il Parlamento ha approvato la legge sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione. La legge n. 190 del 2012 – o legge “anti-corruzione”, come è stata definita dalla stampa nazionale – è il risultato di una gestazione complessa e di una mediazione serrata, prima in Commissione, poi in Aula. Complessità acuita dalle forti resistenze esercitate dagli addetti ai lavori e diretti interessati, i lobbisti, critici soprattutto nei confronti delle norme sul cd. “traffico di influenze illecite”. Norme inopportune, secondo i critici, perché introducono un sistema di sanzioni più severe, senza bilanciarlo con regole più ampie – e meglio strutturate – sui diritti di chi, per professione, rappresenta interessi di categoria.

Pochi mesi più tardi, ad aprile 2013, la nuova Legislatura è in *impasse* per la tornata elettorale appena conclusa e per l'impossibilità di formare un esecutivo. Il 12 aprile il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, costituito dieci giorni prima dal Capo dello Stato, pubblica un rapporto che illustra l'attività svolta. Il rapporto suggerisce, tra le altre cose, l'adozione di misure concrete per disciplinare l'attività di *lobbying*. “I gruppi di interesse particolare” – si legge nel testo – “svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche”. Di qui una proposta che i “saggi” – è con questo appellativo che sono divenuti noti all'opinione pubblica – articolano in tre punti. Primo, creare un albo dei portatori di interessi e collocarlo presso il Parlamento e le Assemblee regionali. Secondo, attribuire a tutti i professionisti registrati il diritto di intervento nell'istruttoria legislativa. Terzo, obbligare le istituzioni a rendere esplicite le motivazioni delle decisioni che compiono, dando conto dell'interazione con i soggetti privati, per eliminare conflitti di interesse potenziali o attuali. Nel rapporto la proposta di disciplina delle *lobbies* si affianca a un “pacchetto” più ampio di interventi. Tra questi: il rifinanziamento ai partiti, il controllo dei costi della politica e, appunto, l'eliminazione del conflitto di interessi.

La relazione genera dibattito sui giornali, nelle aule d'università, nei convegni e, naturalmente, nelle stanze della politica. Il 15 marzo 2013, primo giorno della nuova legislatura, il deputato del Gruppo Misto Pino Pisicchio presenta un disegno di legge sul tema (C188 – “Disciplina dell'attività di relazione istituzionale”). È il primo della legislatura. Ma è anche il cinquantaduesimo disegno di legge in quasi 40 anni di attività parlamentare (il primo tentativo risale al 1976). Un dato incredibile se considerato dal punto di vista cronologico e posto a confronto con le grandi riforme che hanno scritto la storia dell'ordinamento italiano. L'approvazione della riforma del diritto di famiglia, ad esempio, ha richiesto due anni. Il processo di devoluzione di nuovi poteri alle regioni ed enti locali è stato portato a compimento nell'arco di due legislature, compreso il disegno

di legge presentato dal governo nell'ottobre del 2012, contenente la "formula di salvaguardia" che affida allo Stato il compito di garante dei diritti costituzionali e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, oltre all'ampliamento delle materie di legislazione esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il disegno di legge presentato a marzo non è un caso isolato. Il 9 maggio 2013 il Senatore Riccardo Nencini, segretario del Partito socialista, deposita un disegno di legge sulla rappresentanza degli interessi (S645 – "Disciplina della rappresentanza di interessi"). A questo seguono, intervallati da pochi giorni di distanza, altre tre proposte, due alla Camera e una al Senato. La prima, a firma dal Senatore Bruno del Gruppo Misto, è presentata alla Camera il 20 maggio (C1000 – "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso le istituzioni"). La seconda, del 6 giugno, a firma del Senatore del Popolo della Libertà D'Ambrosio Lettieri (S806 – "Riconoscimento e disciplina dell'attività di *lobbying* e di relazioni istituzionali nonché istituzione della commissione speciale di controllo"). L'ultima proposta, su iniziativa del Senatore Luigi Manconi del Partito Democratico, (S992 – "Norme sul riconoscimento e sulla regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali") è presentata il 5 agosto.

Anche il governo il 24 maggio aveva annunciato l'intenzione di intervenire sull'attività di *lobbying* attraverso un disegno di legge *ad hoc*. Dopo un incontro con i professionisti e le associazioni di rappresentanza (il 4 giugno) il testo è approdato in Consiglio dei Ministri per un esame preliminare il 5 luglio 2013. Sebbene formalmente il governo abbia comunicato di reputare necessario un supplemento di indagine, affidando il compito al Ministro degli Affari europei, in realtà le forti divergenze emerse in Consiglio tra i Ministri hanno decretato la morte dell'iniziativa. Una sorte simile al solo precedente di disegno di legge governativo sulle *lobbies*: fu elaborato dal Ministro per le Riforme Giulio Santagata, nel 2007. In quel caso fu la caduta del governo a impedire al testo di completare l'*iter* di approvazione in Parlamento.

In realtà anche l'Esecutivo dei tecnici aveva tentato, nei mesi precedenti, di intervenire sul tema. In un primo momento, era stata costituita una Commissione di valutazione presso il Dipartimento delle politiche europee; in seguito, a maggio 2012, il Governo aveva inserito nel programma di lavoro dei mesi successivi una menzione esplicita alla necessità di disciplinare l'attività di *lobbying*. Entrambi i tentativi sono stati infruttuosi. I lavori della Commissione – il cui compito era formalmente la valutazione di un progetto redatto dal CUEIM – sono terminati a dicembre 2012, senza che alla fase tecnica seguisse, come inizialmente auspicato, una fase "politica", di proposta. Anche il programma delle azioni di Governo non è stato attuato nella parte relativa alle regole del *lobbying*. In realtà nel corso del dibattito parlamentare di approvazione della legge 190 l'ipotesi è stata presa in considerazione, ma è stata scartata subito dopo per non appesantire ulteriormente l'*iter* di approvazione del provvedimento.

In compenso ha avuto esito positivo – ed è tuttora operativa – l'iniziativa promossa dal Ministero per le politiche alimentari e forestali. L'iniziativa, mirata alla creazione di un registro dei portatori di interessi, ha preso vita nel 2011, ma è entrata ufficialmente a regime soltanto un anno più tardi, a settembre 2012. L'Unità per la Trasparenza, preposta al registro, ha il compito di gestire l'attività di interazione tra il Ministero e i rappresentanti di interessi che hanno necessità di relazionarsi con esso. La gestione dell'elenco dei portatori di interesse si traduce prevalentemente nella direzione delle procedure di consultazione dei lobbisti iscritti durante le fasi di elaborazione dei disegni di legge e degli schemi di regolamento

per i quali è prevista obbligatoriamente l'analisi di impatto della regolamentazione. A luglio 2013, ultimo dato disponibile, l'elenco dei rappresentanti di interessi comprendeva 101 soggetti tra singoli professionisti, associazioni di categoria, società di *lobbying* e, ovviamente, aziende. Tra i tanti, spiccano i nomi di Enel, Lipu, dell'associazione Slow Food e di Nomos. Dalle informazioni diffuse dall'Unità si ricava un dato interessante: il numero di soggetti che hanno chiesto – e ottenuto – l'iscrizione nel registro segna una progressione costante nel tempo.

Infine, il 2012 ha visto alcune amministrazioni locali schierarsi a favore di nuove regole per il *lobbying*. In particolare le regioni Campania, Friuli e Veneto hanno avviato processi di ricognizione normativa con la finalità di approvare leggi organiche sulla materia. Nel 2013 la regione Marche ha approvato una nuova legge sulla rappresentanza degli interessi.

La tendenza registrata a livello locale conferma un dato importante. Nonostante la parziale inversione nella divisione delle competenze Stato-Regioni voluta dall'esecutivo guidato da Mario Monti – e a fronte di ben 23125 atti parlamentari dedicati, durante la Legislatura precedente, al tema degli enti territoriali – l'attività normativa regionale rimane numericamente preponderante rispetto a quella dello Stato centrale. Dal 2004 al 2009 le leggi regionali approvate sono passate da 665 a 737. Fatta eccezione per il 2010, quando l'avvicendamento nelle Giunte e nei Consigli prodotto dalle elezioni amministrative ha causato un periodo di stasi legislativa, il trend è in crescita anche negli anni successivi. Nello stesso intervallo le leggi approvate dal Parlamento sono calate da 32 a 18. Anche qui il trend (decescente) è confermato negli ultimi quattro anni, a fronte della prevalenza assoluta della decretazione d'urgenza, che ha depauperato ulteriormente il Parlamento delle proprie prerogative. Una delle conseguenze principali della preponderanza numerica delle regioni rispetto allo Stato è che l'attività di pressione viene esercitata con intensità crescente sul territorio. Ragione che aiuta a spiegare la solerzia con cui le giunte e i consigli regionali si sono mosse per dare una cornice giuridica alla materia.

Quello delle *lobbies* si rivela dunque un tema di grande attualità e, al tempo stesso, a elevato tasso di problematicità. Qualsiasi scelta di regolazione, compresa quella di non adottare alcuna regola, apre a scenari che non sono solamente complessi, ma sono anche particolarmente volubili, a causa della varietà di soluzioni e dei modelli di riferimento che da quelle discendono. Modelli che, presi in esame singolarmente, non sono in condizione di garantire un miglioramento tangibile dello *status quo*.

A ulteriore dimostrazione delle divergenze marcate sull'opportunità e sul merito di provvedimenti a disciplina degli interessi lobbistici c'è il dibattito acceso tra giuristi, economisti, sociologi e giornalisti, italiani e stranieri, sul ruolo e la rilevanza delle lobby nelle democrazie. Per la dottrina politologica e giuridica le *lobbies* rappresentano un indicatore specifico delle democrazie moderne, corpi intermedi senza i quali sarebbe difficile per il decisore pubblico poter legiferare. Secondo questa interpretazione le *lobbies* sono strumenti indispensabili per il processo democratico di formazione delle decisioni. Non tutti però sono d'accordo al riguardo. Gli economisti, per esempio, tendono a considerare il *lobbying* una di quelle attività finalizzate a modificare i punti di equilibrio del mercato, un condizionamento delle logiche normali di un sistema capitalistico, mera risorsa di *rent seeking*. Così anche l'opinione pubblica. Alla crescente conoscenza del processo decisionale da parte dei cittadini – favorita anche dai nuovi mezzi di comunicazione, grazie ai quali è possibile reperire una mole sempre più corposa di informazioni e notizie in tempo reale – corrisponde una tendenza contraria a

diffidare degli interessi che vengono rappresentati nell'arena politica pubblica. Diffidenza acuita dai media, che offrono letture distinte sempre da un tono negativo e colpevole sull'attività di *lobbying*. Si mostrano gli intimi rapporti tra lobbisti professionisti e legislatori, si confondono le attività oscure di ambigui faccendieri e decisori pubblici con la legittima rappresentanza degli interessi presso le sedi istituzionali. Tra traffico illecito d'influenza e corruzione, i gruppi di interesse vengono descritti alla stregua di agglomerati di potere che lavorano in segreto esercitando pressioni sui governi per scopi egoistici.

È in questo quadro particolarmente complesso che è nata e cresciuta la domanda di regolamentazione da parte dei gruppi di pressione e, più in generale, la richiesta di maggiore trasparenza dei processi decisionali. Per comprendere e fare ordine ci sono cinque aspetti che, più di altri, meritano un approfondimento. A ciascuno di questi il quaderno dedica un capitolo. Lo fa unendo due metodi: empirico, per quanto riguarda la raccolta e l'esposizione dei dati; logico-deduttivo, per isolare i problemi e ipotizzare, quando possibile, soluzioni operative.

Alcuni modelli di regolazione dell'esercizio della professione lobbistica sono stati già sperimentati all'estero. Non a caso nel dibattito accademico e istituzionale sull'opportunità di adottare nuove regole per le lobby, sono frequenti i riferimenti alle esperienze di altri Paesi. Tra le *best practices* accreditate ci sono quelle degli Stati Uniti (o più in generale dei Paesi di area *common law*) e dell'Unione europea. In realtà, il "trapianto" di soluzioni estranee al nostro ordinamento presenta più di un problema. Oltre, banalmente, alla compatibilità tra sistemi di regole talora molto diversi tra loro, bisogna considerare la diversa filosofia di cui quelle regole sono espressione. La sola idea della tracciabilità totale dell'operato di un titolare di carica elettiva (regola che in alcuni ordinamenti, non tutti, è accettata) in Italia fatica ad affermarsi, sostenuta soprattutto dalle nuove forze politiche approdate in Parlamento. Senza contare che non sempre le esperienze straniere raccontano di successi. Il Registro dei lobbisti del Parlamento europeo e della Commissione, per fare un esempio, rappresenta un caso di funzionamento a singhiozzo, che lascia molti problemi irrisolti. Non ultimo quello della completa tracciabilità dei soggetti che fanno attività di pressione. Di scarso impatto sono state anche le leggi approvate da alcuni governi europei, per esempio quello tedesco e francese. Per queste ragioni il quaderno inizia l'indagine dalla casistica extra-nazionale, con particolare attenzione ai profili critici dei singoli Paesi e alle opportunità offerte da ciascuno di questi (CAPITOLO 1).

Dallo scenario internazionale l'analisi si sposta a quello nazionale (CAPITOLO 2). Al netto delle tesi secondo cui nel nostro ordinamento esiste già un impianto di regole (per cui non si auspica un intervento originale, semmai un riordino normativo della materia) e tenuto conto della variabilità potenzialmente infinita delle soluzioni adottabili, i modelli predominanti sono tre. Il primo è il modello degli "incentivi" e sposa la logica della premialità. In sostanza, chi aderisce al regime di trasparenza accede a un sistema di garanzie maggiori rispetto a chi, al contrario, non vi aderisce. Il secondo modello, della "gabbia", punta invece a creare un sistema rigido di regole che impedisce l'esercizio della professione di lobbista senza il rispetto di un regime di trasparenza e rendicontazione particolarmente stringente. Il terzo modello, della "inclusione", unisce due esigenze. Tutela cioè sia i professionisti della rappresentanza, sia i comuni cittadini o le associazioni. L'obiettivo, in questo caso, non è tanto quello di definire confini certi per la rappresentanza di interessi, quanto piuttosto rendere i percorsi decisionali delle amministrazioni il più possibile partecipati. Quello dell'inclusione è il modello usato più frequentemente, almeno nei suoi tratti essenziali, ma è anche

il più problematico. In effetti, l'aumento della linea di credito aperta dalle amministrazioni a favore di forme più o meno innovative di consultazione, spesso telematica, è utile per migliorare la reputazione delle istituzioni che le promuovono. Tuttavia, nel momento in cui diventa la sede privilegiata per interagire con i privati portatori di interessi rischia di “fagocitare”, o mettere in secondo piano, altre possibili ipotesi di interazione tra l'istituzione e i portatori di interessi.

Il CAPITOLO 3 dedica un'analisi approfondita al caso delle autorità amministrative indipendenti. Le peculiarità che distinguono le *authorities* dalle altre amministrazioni (e in particolare i più ampi margini di autonomia decisionale di cui godono rispetto alle amministrazioni centrali) legittimano l'attenzione alle regole che disciplinano l'interazione con le parti private. Le autorità indipendenti sono considerate, da questo punto di vista, piccoli laboratori presso cui si sperimentano modalità talora originali di interazione e confronto con gli interessi privati. Nessuna di queste ha a disposizione regole esplicite per l'interazione con i professionisti della rappresentanza di interessi. Tutte però adeguandosi agli standard europei coinvolgono in diverse occasioni e con strumenti diversi i portatori di interessi (sia privati cittadini che associazioni di rappresentanza). Dall'analisi degli esiti delle consultazioni emerge un quadro di interazioni ricco e complesso.

Sempre a proposito di modelli di regolazione delle *lobbies*, è possibile – e anzi accade frequentemente – che questi si sovrappongano generando forme ibride nelle quali convivono (e si completano) finalità anche molto diverse tra loro. In genere questo fenomeno si verifica sul territorio, per opera delle amministrazioni locali, soprattutto quelle di minori dimensioni. Il quarto capitolo discute il rapporto tra la rappresentanza degli interessi privati a livello centrale e quella a livello territoriale (CAPITOLO 4). Le domande aperte sono numerose: può funzionare un solo sistema di regole o sono preferibili tanti sotto-sistemi quante sono le tipologie di amministrazione coinvolta? Che valore ha una disciplina pensata e sviluppata entro un'area geografica circoscritta? L'esperienza maturata su un territorio è esportabile altrove, oppure richiede “aggiustamenti”? Di che tipo? Le pagine dedicate all'analisi del *lobbying* territoriale fanno emergere soprattutto due dati. Anzitutto, la difficoltà con cui gli amministratori locali, in particolare quelli dei centri medio-piccoli (ma a volte anche quelli regionali) arrivano a creare un sistema di regole trasparenti per l'interazione con tutti i portatori di interessi privati. Più spesso si sceglie di fare affidamento su forme di consultazione tradizionale, ad esempio quelle disciplinate nella legge sul procedimento amministrativo del 1990. Il secondo dato è positivo. Si registra un'attenzione crescente, ancorché embrionale, nei confronti del tema. Gli amministratori locali e le aziende iniziano a comprendere quanto sia importante disporre di percorsi istituzionali di confronto stabili e trasparenti attraverso i quali collaborare.

Il quinto e ultimo capitolo affronta il tema dell'accreditamento dei professionisti della rappresentanza di interessi privati (CAPITOLO 5). Si tratta di capire, in altre parole, quali sono e come sono strutturati i percorsi di formazione e apprendistato di coloro che svolgeranno la professione di lobbista. È un problema recente. Non tutte le proposte di regolazione della materia presentate in passato hanno preso in considerazione questo aspetto. In alcuni casi perché lo si è ritenuto ininfluenza, o scontato. In altri casi per semplici ragioni di opportunità. Alcuni sostengono infatti che, sul punto, sarebbe preferibile una *soft regulation*: intervenire cioè solo sui requisiti minimi di accesso alla professione, e incoraggiare la versatilità dei percorsi formativi. Questa soluzione, per molti aspetti apprezzabile, dimentica che la totale liberalizzazione ha finito per legittimare un “sottobosco della formazione” privo di qualsiasi criterio ordinatore, una giungla in cui è difficile

distinguere le molte offerte per livello di serietà. Senza contare che, al pari di quanto è accaduto in altri settori produttivi, l'eccessiva versatilità rischia di cronicizzare la precarietà dei percorsi professionali, in particolare dei più giovani.

Dalla composizione a sistema delle riflessioni svolte nei capitoli precedenti emergono alcune linee programmatiche generali. La principale è senz'altro quella delle conseguenze cui porterebbe una riforma organica delle lobby. Le ricadute positive non si discutono. A giugno 2013 una *survey* condotta dall'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica ha quantificato in quattordici punti percentuali il beneficio che regole chiare in tema di rappresentanza di interessi porterebbero al sistema economico italiano. Si tratta di capire, semmai, come capitalizzare il risultato normativo e appianare le diversità di vedute sul tema. La stessa ricerca dell'OCSE ha messo in evidenza la (spesso profonda) diversità di vedute in merito alla tipologia di scelte da compiere, soprattutto su tre punti: quali regole dare alle lobby, cosa fare dei codici di condotta e come intervenire sulle "porte girevoli". Il 57% dei parlamentari e il 51% dei lobbisti intervistati affiderebbero a strutture governative il compito di disciplinare i lobbisti e vigilare sulla loro attività. Se, tuttavia, il 30% dei lobbisti è favorevole all'auto-regolamentazione, nessun parlamentare guarda con benevolenza all'autodichia (il 70% la considera addirittura controproducente). I codici di condotta incassano il giudizio positivo della maggioranza degli intervistati. Pochi però li giudicano efficaci come deterrente. Per il 61% il rispetto delle regole deontologiche non porta alcun beneficio concreto e, in ogni caso, violare una norma deontologica non dà quasi mai luogo a sanzioni. Ultimo tema dibattuto è quello delle *revolving doors*. Una parte degli intervistati (il 13%) giudica troppo stringenti le regole che disciplinano il passaggio da un incarico politico a uno lobbistico e suggerisce di attenuarle. Il 25% crede invece che siano troppo permissive, e auspica un giro di vite. La maggioranza, il 63% del totale, è concorde nel giudicarle del tutto inadeguate.

I risultati della ricerca dell'OCSE sono emblematici. Se, da una parte, si invocano più regole per i lobbisti, non si possono trascurare le ricadute che queste avrebbero sul sistema politico-istituzionale, a cominciare dal regime generale di trasparenza dell'azione amministrativa, passando per le regole sul finanziamento ai partiti (altro tema di cui si auspica la riforma), fino ad arrivare al ripensamento integrale degli strumenti di consultazione della società civile. È evidente, in altre parole, che la maturazione definitiva delle regole sulle *lobby* non può essere circoscritta a una singola legge. Passa necessariamente attraverso un ripensamento profondo delle procedure e delle strutture pubbliche.

A conclusioni molto simili giungono altre due ricerche, pubblicate in concomitanza con quella dell'OCSE. La prima, curata dall'associazione Alter-EU, ha preso in esame soprattutto i difetti del registro europeo del *lobbying*. Il rapporto mette in evidenza aspetti noti, 3 in particolare. Il primo riguarda la mappatura parziale delle *lobbies* da parte del registro europeo. Parzialità che discende dalla natura facoltativa dell'iscrizione, per cui mancano all'appello intere categorie professionali che in realtà esercitano frequentemente attività di pressione. È soprattutto il caso di studi legali e dei giornalisti. Il secondo e il terzo aspetto critico sono legati tra loro e riguardano, rispettivamente, la frequenza di aggiornamento e la completezza dei dati contenuti nel registro. Alter-EU pone in evidenza la pessima qualità delle informazioni, che sono lacunose e poco aggiornate. Circostanza che ovviamente rende il registro poco utile allo scopo per cui è nato: garantire la trasparenza del sistema.

Anche la seconda ricerca, curata da Burson-Marsteller, si sofferma sulla scarsa convinzione degli operatori di settore pubblici e privati nei confronti delle discipline europee del *lobbying*. A fronte dell'89% di opinioni a favore di regole trasparenti per la rappresentanza professionale degli interessi, il 26% ritiene che la trasparenza sia il problema più urgente da risolvere, il 24% considera prioritario eliminare la disparità di trattamento a favore degli interessi economicamente più forti, e il 23% esprime un giudizio critico sulla effettiva neutralità delle informazioni diffuse dalle istituzioni. Anche in questo caso, il fronte dei favorevoli all'introduzione di regole più omogenee a favore dell'attività di *lobbying* è compatto e preponderante.

Inevitabilmente l'agenda del legislatore nazionale ed europeo dei prossimi mesi, forse anni, sarà occupata dal tema della regolazione del *lobbying*. Queste ultime riflessioni, e le altre contenute in questo quaderno, consentono di fare il punto sullo stato dell'arte della disciplina dell'attività lobbistica, individuano alcuni problemi aperti e pongono in luce le numerose contraddizioni normative del tema. L'auspicio è che possano dare un contributo, anche minimo, all'avanzamento del dibattito sul tema.

CAPITOLO I

COME SI REGOLA LA PRESSIONE NEL MONDO

di *Alessandro Zagarella*

1. Riflessioni introduttive. – 2. Il *lobbying* come opportunità. – 2.1 Gli Stati Uniti d’America e il *Lobbying Disclosure Act*. – 2.2 Il Canada e il *Lobbying Act*. – 3. Il *lobbying* come possibilità. – 3.1 Le normative “deboli” negli Stati dell’Unione europea. – 3.2 Il registro per la trasparenza dell’Unione europea. – 3.3 Le normative “forti” di Slovenia e Austria. – 3.4 Il Regno Unito: un tentativo di autoregolamentazione. – 4. Tra trasparenza e partecipazione. Verso tre modelli di regolamentazione.

1. Riflessioni introduttive

Il primo capitolo del Quaderno è dedicato allo studio comparato della disciplina delle *lobbies* nei principali sistemi di norme delle democrazie occidentali. Le pagine del capitolo sintetizzano anzitutto gli strumenti normativi in vigore nei sistemi giuridici di ispirazione anglosassone, e specificatamente di Stati Uniti e Canada. Subito dopo il capitolo analizza i sistemi introdotti in Europa, sia nei differenti ambiti nazionali sia a livello di Unione Europea. L’ultima parte del capitolo tira le somme e pone a confronto i modelli analizzati.

Il quadro di insieme, per cominciare. Le democrazie anglosassoni, figlie di un costituzionalismo differente dall’idealtipo giacobino¹ imperante in gran parte dell’Europa, da tempo hanno dato risposta all’esigenza dei gruppi di pressione di poter esercitare le loro attività in trasparenza. Gli Stati Uniti e il Canada, in particolare, lavorano da decenni per perfezionare i loro sistemi di regolamentazione dei lobbisti.

Ci sono anche molti Paesi europei che hanno avuto modo di sperimentare sistemi di regolamentazione del lavoro dei lobbisti, con risultati molto diversi tra di loro e, soprattutto, differenti rispetto alle controparti d’oltreoceano. Sorprendentemente, protagonisti di tali sforzi sono stati i nuovi Paesi democratici nell’Europa dell’Est, piuttosto che – come ci si potrebbe aspettare - le democrazie industriali più avanzate dell’Europa occidentale. Tale evidenza, peraltro, è in netto contrasto con l’esperienza del Nord America, dove la regolamentazione del *lobbying* è emersa come tentativo di gestire una classe altamente sviluppata di lobbisti professionisti all’interno dei principi democratici.

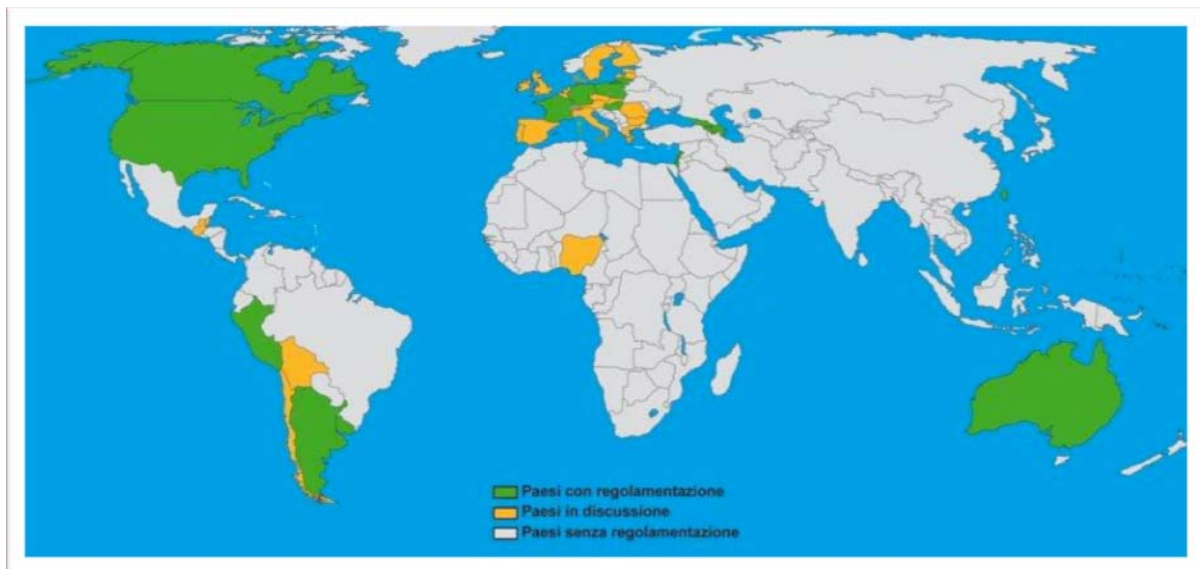
Tra i Paesi europei che hanno introdotto meccanismi e regolamenti sulle *lobbies* c’è la Germania che, per prima, ha implementato un suo registro dei lobbisti nel 1951. Negli anni Novanta ne ha introdotto uno il Parlamento europeo, seguito poi dalla Commissione europea nel 2008 (nel 2011 Parlamento Europeo e Commissione hanno deciso di uniformare la normativa europea attraverso un accordo inter-istituzionale che ha dato vita al comune Registro per la Trasparenza). Numerosi tentativi sono stati intrapresi negli ultimi dieci anni: normative specifiche sono state varate in Lituania (2001), Polonia (2005), Ungheria (2006, poi abrogate nel 2011 e regolata nuovamente nel 2013 con decreto governativo), in Macedonia (2008), in Francia (2009), in Slovenia (2011) e in Austria (2012).

¹ Sulla differenza tra costituzionalismo anglosassone e costituzionalismo giacobino si rimanda a P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè 2011.

In diversi altri Paesi si discute dell'opportunità di adottare una regolamentazione organica del *lobbying*, come ad esempio succede attualmente in Irlanda² e nel Regno Unito, o in Italia. Tra i governi che hanno avviato studi sulla materia ci sono la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Lettonia, la Norvegia e la Romania. Si può dire che la regolamentazione delle attività di *lobbying* e la trasparenza siano tra i punti di riforma dell'ordinamento più sentiti in Europa negli ultimi anni.

Alla luce di questi dati preliminari, è possibile tracciare la mappa mondiale delle nazioni che hanno adottato sistemi di regolamentazione del *lobbying*. La mappa mostra un insieme variegato, che percorre trasversalmente il mondo dal Nord America verso l'Europa, fino al Pacifico in Australia³, che ha una regolamentazione altamente sviluppata, passando per Israele⁴, il Medio Oriente, o alcuni Paesi asiatici, come Taiwan. In America Latina, una regolamentazione è presente in Argentina, Uruguay e Perù, mentre in Messico è stato recentemente istituito un registro per i lobbisti che interagiscono con i rappresentanti delle Camere.

FIGURA I – CARTA GEOGRAFICA DELLA REGOLAZIONE MONDIALE DEL *LOBBYING*



2. Il *lobbying* come opportunità

Le attuali leggi che disciplinano l'attività di *lobbying* in Canada e negli Stati Uniti sono state emanate a breve distanza l'una dall'altra. Nel 1988 è diventata legge in Canada il *Lobbying Registration Act* (divenuto poi, più semplicemente, *Lobbying Act*). Nel 1995, dopo più di 40 anni di tentativi falliti di riformare l'infruttuosa legislazione del 1946, il Congresso degli Stati Uniti ha adottato il *Lobbying Disclosure Act*. Nel corso degli anni entrambi i provvedimenti sono stati modificati e migliorati, soprattutto a seguito di scandali che hanno coinvolto politici e lobbisti.

² Il 30 aprile 2013 il governo irlandese ha approvato la prima bozza del *Lobbying Bill*. Il testo è consultabile a questo indirizzo: <http://per.gov.ie/regulation-of-lobbyists/>.

³ Nel 2008 il governo Australiano ha introdotto il "*Lobbying Code of Conduct*" che istituisce un Registro dei Lobbisti. Per maggiori informazioni: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm.

⁴ In Israele nel 2008 è stata approvata la Knesset Law (Amendment No. 25).

Entrambe le leggi, seppure con alcune distinzioni, si fondano sul valore della conoscenza pubblica della natura e della portata delle attività di *lobbying* esercitate sul processo decisionale governativo. Mirano così a responsabilizzare i titolari di cariche istituzionali e i lobbisti e ad aumentare la fiducia dei cittadini sulle azioni del decisore pubblico. È questa la differenza principale tra il sistema nord-americano, che concepisce la regolamentazione del *lobbying* come “opportunità” per promuovere la responsabilità pubblica dei decisori, e quello europeo, che nelle regole del *lobbying* vede piuttosto una “possibilità” per semplificare l’interazione tra imprenditori e legislatori e promuovere così lo sviluppo economico⁵.

2.1 Gli Stati Uniti d’America e il *Lobbying Disclosure Act*

Negli Stati Uniti l’attività di *lobbying* trova formale riconoscimento costituzionale nel Primo emendamento, in base al quale chiunque può presentare *petition* al decisore pubblico. Un primo tentativo di disciplinare in maniera organica il *lobbying* risale al 1946, tentativo infruttuoso a causa dell’ambiguità del linguaggio utilizzato e della debolezza delle previsioni. La normativa attualmente in vigore è stata approvata nel 1995: negli anni, il *Lobbying Disclosure Act*⁶ è stato integrato e arricchito di nuove disposizioni⁷, anche grazie alle recenti modifiche operate dal Presidente Barack Obama a partire dal 2009⁸.

Il provvedimento del 1995 risponde alla necessità di far conoscere all’opinione pubblica chi sono e come operano i lobbisti e, di conseguenza, come è influenzato il processo decisionale pubblico sia a livello legislativo sia a livello esecutivo, dai massimi vertici agli impiegati che lavorano in tali organi. Partendo da questi presupposti, la legge detta un’ampia definizione di *lobbying*: ogni “contatto lobbistico” e ogni attività svolta a sostegno di tale contatto, comprese la preparazione, la programmazione, la ricerca e ogni altro lavoro preparatorio, destinato ad essere utilizzato in contatti, oltre al lavoro di coordinamento con attività simili svolte da altri soggetti.

Per “contatto lobbistico” si intende ogni comunicazione orale o scritta, comprese le comunicazioni elettroniche, comunque indirizzate a un pubblico ufficiale appartenente a un ufficio esecutivo o legislativo, svolta per conto di un cliente, e riguardante la formulazione, la modifica, l’adozione di leggi federali; la

⁵ Cfr. C. HOLMAN E W. LUNEBURG, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in “Interest Groups & Advocacy”, Macmillan Publishers Ltd. 2012, p. 75–104.

⁶ <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/1602>

⁷ Da ricordare, in particolare, le modifiche seguite al famoso “scandalo Abramoff” che ha investito, tra la fine del 2005 e l’inizio del 2006, il leader dei repubblicani alla Camera, Tom De Lay, e il portavoce dello stesso partito, Dennis Hastert, obbligandoli alle dimissioni. A seguito dello scandalo sono state apportate alcune modifiche alla legge con l’*Honest Leadership, Open Government Act* del 2007 del presidente George W. Bush. Le nuove norme hanno introdotto il divieto assoluto di ricevere regali per sé o per il proprio staff, di usufruire di voli di compagnie private, di farsi pagare o rimborsare viaggi da terzi non autorizzati.

⁸ Ulteriori modifiche sono state apportate da Barack Obama, prima con l’*executive order* n. 13490 del 21 gennaio 2009, su “*Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*”, con cui ha fissato rigidi obblighi di trasparenza per i membri del governo, i loro collaboratori e i dipendenti pubblici federali, e poi con l’ “*Ensuring Responsible Spending of Recovery Act*”, la cui sezione 3 stabilisce che i lobbisti non possano parlare con i funzionari pubblici governativi riguardo a programmi finanziati o finanziabili del *Recovery Act* e che i contatti debbano avvenire solo ed esclusivamente per iscritto. Il 18 giugno 2010, in un altro memorandum (*Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies*), Obama ha posto ulteriori regole: i lobbisti registrati non possono ricoprire ruoli all’interno di commissioni o comitati consultivi del governo, cercando così di limitare il *revolving door*.

formulazione, la modifica, l'adozione di una norma federale, di un regolamento, di un *Executive Order* ministeriale, o di un qualsiasi altro programma, o qualsiasi politica o presa di posizione del Governo degli Stati Uniti; l'amministrazione e/o l'esecuzione di un programma federale (compresa la negoziazione, la sovvenzione, la stipula e l'amministrazione di un contratto federale, di un prestito, di un permesso, di una licenza); la nomina o la conferma di una persona a un incarico soggetto al parere o alla ratifica del Senato federale.

I lobbisti, destinatari delle norme, possono lavorare come soggetti indipendenti oppure appartenere a una organizzazione o a un'agenzia di *lobbying*. Non solo: la normativa si applica anche a tutti coloro che, impiegati o comunque stipendiati da un cliente in denaro o altra forma, utilizzano il 20% del proprio tempo di lavoro per l'attività di lobby (compresa, quindi, la preparazione della documentazione), nell'interesse di quel cliente, in un tempo di tre mesi.

La legge precisa che spetta al lobbista o all'organizzazione registrarsi presso un albo pubblico tenuto dal Segretariato generale di entrambe le Camere, indicando i propri recapiti e quelli della propria società, l'attività prevalentemente svolta, i riferimenti del cliente, l'interesse che si intende tutelare, i riferimenti di quanti sostengono tale attività con versamenti superiori ai 10.000 dollari a semestre, il settore in cui prevede di svolgere la propria attività di *lobbying* e le specifiche questioni, i disegni di legge o gli schemi di provvedimento oggetto dell'attività di *lobbying*. Inoltre, se la registrazione è svolta da una organizzazione, questa deve indicare il numero delle risorse umane dedicate all'attività di *lobbying* e se, in passato, sono stati pubblici funzionari o hanno ricoperto incarichi simili nei due anni precedenti all'iscrizione.

I contatti lobbistici devono essere registrati dai lobbisti in un'apposita scheda pubblica da inviare, entro 45 giorni, allo stesso Segretariato della Camera o del Senato. In questo modo è possibile, per chiunque, non solo conoscere i soggetti dell'azione di *lobbying*, ma anche i destinatari e il contenuto della stessa. Inoltre ogni "contatto", ogni incontro avuto, finanziamento ricevuto o concesso, ogni compenso ricevuto dal committente, deve essere dettagliatamente resocontato in un rapporto quadrimestrale.

Spetta al Segretario del Senato e al *Clerk* della Camera dei Rappresentanti, da un lato, predisporre una lista pubblica di tutti i lobbisti, delle società che fanno lobby, dei loro clienti e delle attività poste in essere, e, dall'altro, controllare la veridicità delle dichiarazioni rese, la loro completezza e tempestività, notificando, se del caso, allo *United States Attorney* del Distretto di Columbia le inadempienze o le violazioni della legge. Chiunque violi la legge, ovvero non provveda entro un termine di 60 giorni a rimediare a dichiarazioni mendaci o difettose, è punito con una sanzione amministrativa massima di 50.000 dollari.

Il *Lobbying Disclosure Act* prevede dei casi di esenzione dagli obblighi previsti: non si applica al pubblico ufficiale che comunica con altri pubblici ufficiali nell'esercizio delle sue funzioni, ai giornalisti, ai sacerdoti o pastori di una Chiesa riconosciuta o di un ordine religioso esentato dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, all'agente di un governo straniero, a chiunque intervenga ad un comitato consultivo regolato dal *Federal Advisory Committee Act*, o renda una testimonianza ad una commissione, sottocommissione o *task force* del Congresso. In ogni caso, la legge non limita il diritto di petizione e la libertà di espressione o di associazione dei cittadini protetti dal primo emendamento, e nessun tribunale può limitare l'attività del lobbista vietando contatti o il supporto di determinate cause.

Dobbiamo precisare che negli Stati Uniti d'America esistono anche altri strumenti, oltre a quelli previsti dalla specifica normativa sul lobbying, per influenzare il decisore pubblico. Complice l'assenza di partiti "forti", strutturati secondo le logiche europee, fondamentale strumento d'azione per i gruppi di pressione è il finanziamento delle campagne elettorali. Dal 1971, con l'approvazione del *Federal Election Campaign Act* (FECA), ogni cittadino, industria, impresa o associazione può costituire *Political Action Committees* (PACs)⁹, gruppi di interesse che raccolgono fondi per finanziare la campagna di candidati che, contrattata la piattaforma programmatica, sostengono e sosterranno i loro interessi ricevendo, in cambio, i finanziamenti raccolti.

Nel corso degli anni i PACs sono divenuti una vera e propria arma elettorale dei gruppi di pressione, lo strumento più efficace attraverso cui coagulare interessi, quantificarli in termini economici e offrirli sul mercato della politica federale¹⁰. Ma sono anche, come puntualizzato dalla Corte Suprema nella storica sentenza del 2010¹¹, espressione massima della democrazia e della libertà di ogni cittadino di sostenere i propri candidati.

2.2 Il Canada e il *Lobbying Act*

Il *Lobbying Act*¹², la normativa sui gruppi di pressione in Canada è il frutto di un lungo confronto tra Parlamento, governo e società civile organizzata. A una prima fase caratterizzata, alla fine degli anni '80 del Secolo scorso, dalla necessità di introdurre norme volte a rendere trasparente l'attività di pressione, è seguita una seconda fase, negli anni '90, in cui l'obiettivo del legislatore è stato quello di impedire situazioni patologiche di corruzione del decisore pubblico. Allo stato attuale il dibattito sul *lobbying* in Canada si lega a tematiche più strettamente connesse alla forma di governo del Paese, come le norme su incompatibilità e incandidabilità, su conflitto di interessi e finanziamento della politica.

Dopo le modifiche del 2006, operate con il *Federal Accountability Act*, si possono individuare quattro elementi a fondamento della normativa sui gruppi di pressione: una precisa definizione di lobbista, di decisore pubblico e di attività di *lobbying*; un registro obbligatorio per i lobbisti dove indicare ogni contatto realizzato; l'istituzione di una specifica autorità con competenze ispettive e sanzionatorie, il *Commissioner of Lobbying*; l'obbligo, in capo al *Commissioner*, di presentare relazioni annuali al Parlamento sulle eventuali violazioni del Codice di

⁹ Il numero dei PACs registrati, nonché il loro controvalore economico, è notevolmente aumentato nel corso degli anni. Per le elezioni del 2012, sommando i contributi per i candidati alle presidenziali, al Congresso e al Senato, in totale i finanziamenti dei PACs hanno superato la cifra di 430 milioni di dollari. Tra i primi dieci PACs per entità di finanziamenti possiamo trovare: l'Associazione Nazionale degli Agenti Immobiliari, l'Associazione Nazionale dei Venditori di Alcolici, l'Associazione Nazionale Banchieri, l'Associazione Nazionale delle Cooperative di Credito.

¹⁰ I dati economici sono reperibili sul sito web della *Federal Election Commission* www.fec.gov e sul sito del *Centre for Responsive Politics* (www.opensecrets.org).

¹¹ Il 21 gennaio 2010 la Corte Suprema degli Stati Uniti, nel caso *Citizens United* contro *General Election Committee*, stabilì che il governo non aveva il diritto di limitare in alcun modo la spesa di enti privati in ambito politico, in quanto tali vincoli costituirebbero una limitazione alla libertà di espressione, richiamandosi al primo emendamento. Nel caso specifico, la decisione della Corte andò a modificare una precedente norma, la legge Mc Cain-Feingold, che poneva delle limitazioni alla possibilità di imprese e sindacati di finanziare le campagne elettorali.

¹² Il testo può essere consultato a questo indirizzo: http://oclc.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html

comportamento e sulle sanzioni commissionate e sullo stato di attuazione del registro.

Il *Lobbying Registration Act* definisce tre distinte categorie di lobbisti: il *consultant lobbyist*, dipendente di una società che ha come scopo sociale l'attività di *lobbying* e che riceve, per conto terzi, in forza di un contratto, un preciso mandato a rappresentare determinati interessi; l'*in-house corporate lobbyist*, dipendente di una società o industria privata al quale la stessa società ha affidato il compito di esercitare attività di *lobbying* per almeno il 20% del proprio tempo; l'*in-house organization lobbyist*, dipendente di una associazione no-profit al quale è stato affidato il compito di esercitare attività di *lobbying* per almeno il 20% del proprio tempo.

Tali soggetti hanno l'obbligo di iscriversi in un registro pubblico tenuto presso il *Commissioner* e di aggiornarlo periodicamente con l'indicazione dei contatti avuti con i decisori pubblici. A ogni iscritto è dedicata una scheda personale, consultabile da chiunque online, in cui indicare i dati identificativi, l'oggetto dell'attività, ogni precedente incarico ricoperto, i dati dell'associazione o *lobbying firm* cui appartiene e le tecniche di *lobbying* utilizzate o che intende utilizzare. I lobbisti dovranno, inoltre, presentare mensilmente al *Commissioner* una dettagliata relazione sull'attività svolta nel mese precedente.

La definizione di *lobbying*, estesa nel 2006, indica non solo l'attività volta ad influenzare il decisore pubblico, ma ogni attività posta in essere al fine di dare o ricevere comunicazioni dal decisore pubblico. L'attività di "comunicazione" va documentata e inserita nella propria scheda personale ogni qual volta è diretta a *public office holders*, ovvero a parlamentari o componenti del loro staff politico, a membri del governo o del loro staff, a funzionari pubblici, a componenti di commissioni di nomina politica, ministeriale o parlamentare, a dipendenti degli apparati federali (tribunali compresi), a esponenti dell'esercito e delle diverse forze dell'ordine.

Sono esclusi dall'applicazione della legge gli agenti diplomatici e delle Nazioni Unite, i parlamentari delle Assemblee provinciali o i membri dei governi provinciali ovvero i dipendenti di amministrazioni provinciali purché "comunichino" con i decisori pubblici nell'esclusivo esercizio delle proprie funzioni. Inoltre, non sono da considerarsi *lobbying* le richieste, orali o scritte, rivolte agli uffici delle Camere per ottenere copia dei resoconti parlamentari o dei documenti comunque prodotti o le informazioni su calendario o orari dei lavori.

La legge fissa significative restrizioni nell'esercizio dell'attività di *lobbying* per chi ha esercitato funzioni di rilevanza pubblica: chiunque abbia avuto incarichi pubblici non può svolgere attività di *lobbying* per almeno 5 anni dal termine del precedente incarico pubblico, salvo che il *Commissioner* non decida diversamente.

Come previsto dall'*Act to amend the Lobbyists Registration Act* del 1996, nel marzo del 1997 è stato approvato il Codice di condotta per i lobbisti, tenuto dal *Commissioner*. Come per la legge, anche il Codice è frutto di una lunga serie di consultazioni svolte tra i rappresentanti di interessi particolari, chiamati a esprimere valutazioni e osservazioni critiche sulle varie bozze sottoposte dalla Commissione competente. L'obiettivo del Codice, come si legge nel preambolo, è quello di assicurare ai cittadini canadesi l'assoluta trasparenza del processo decisionale e la correttezza delle legittime azioni di *lobbying* intraprese nei confronti del decisore pubblico, così da promuovere la fiducia dei cittadini verso le istituzioni.

TABELLA 1. GLI ELEMENTI BASE DELLE REGOLAMENTAZIONI NEGLI USA E CANADA

ELEMENTI	USA	CANADA
<i>Attività che rientrano nella definizione di lobbying:</i>		
a. Comunicazioni scritte o orali	Si	Si
b. Dirette al ramo sia amministrativo sia legislativo	Si	Si
c. Le comunicazioni concernono le decisioni pubbliche o la loro implementazione	Si	Si
d. Il livello gerarchico del pubblico ufficiale è rilevante nel determinare l'applicazione delle norme	Si	No
<i>I soggetti che devono iscriversi nel registro sono divisi in due sezioni: persone o enti che conducono attività di lobbying per se stessi e lobbisti per conto terzi, per la cui registrazione rileva</i>	Si	Si
a. Il monte ore speso in attività di lobbying	Si	Si
b. Il compenso pattuito o le risorse economiche spese per l'attività di lobbying	Si	No
<i>Il form di registrazione richiede la pubblicazione di informazioni dell'iscritto (per esempio, nome, indirizzo, cliente) e le aree d'interesse</i>	Si	Si
a. Tecniche del lobbying utilizzate	No	Si
b. Posizioni di governo formalmente tenuta da lobbisti coperti dalla registrazione	Si	Si
c. Nomi dei membri	Si	Si
d. Contributi monetari per le attività di lobbying da terze parti	Si	No
e. I nomi dei lobbisti contrattualizzati dal soggetto iscritto	Si	Si
<i>Rapporti periodici relative alle attività intraprese</i>	Si	Si
a. Oggetto specifico dell'attività di lobbying	Si	Si
b. Nomi dei lobbisti impegnati	Si	Si
c. Ammontare delle risorse impiegate nell'attività di lobbying	Si	No
d. Nomi dei pubblici ufficiali contattati e argomenti discussi	No	Si
e. Contenuto specifico delle comunicazioni con i pubblici ufficiali contattati	No	No
f. Contributi politici o altri esborsi in favore dei pubblici ufficiali	Si	No
<i>Amministrazione della pubblicità dei dati</i>		
a. Ente afferente al ramo legislativo del governo	Si	Si
b. Linee guida per chiarimenti relativi ai requisiti di pubblicità	Si	Si
c. Con potere di investigazioni sulle eventuali violazioni	Si	Si
d. Potere di sanzione	No	No
e. Relazione con altri organi governativi per la persecuzione delle violazioni	Si	Si
f. Possibili sanzioni che includono multe o detenzione	Si	Si
<i>Le informazioni rese all'atto della registrazione e i rapporti periodici sono accessibili su internet e raccolte in un database (tenuto dall'amministratore del registro)</i>	Si	Si
<i>Codice di condotta per i lobbisti</i>	No	Si

3. Il *lobbying* come possibilità

Dai sistemi statunitense e canadese si può passare a quelli europei. Come anticipato, ci sono due differenze sostanziali tra le due famiglie. Quella più evidente è nel valore secondario di molti ordinamenti europei. Germania, Georgia, Lituania e Polonia, ad esempio, mantengono in vigore sistemi di registrazione in cui pochi lobbisti si preoccupano di registrarsi. I sistemi sono volontari oppure finalizzati a “fotografare” solo una piccola parte degli operatori. Le informazioni richieste sono spesso di portata limitata – in particolare per quanto riguarda la pubblicazione dell’attività finanziaria – e non sono facilmente accessibili al pubblico.

La seconda differenza è negli obiettivi dei sistemi di regole. Come si è detto, la regolamentazione del *lobbying*, dal punto di vista nordamericano, è volta soprattutto a garantire trasparenza, ridurre la corruzione nel processo di definizione delle politiche e promuovere la responsabilità pubblica dei decisori. Alla base degli attuali sistemi normativi europei vi è, invece, il desiderio di facilitare l’interazione tra imprenditori e legislatori, nel tentativo di promuovere lo sviluppo economico, e non necessariamente per rafforzare la trasparenza e ridurre la corruzione.

Scelta che ovviamente ha conseguenze importanti. Anzitutto, l’iscrizione del lobbista europeo ai registri tende a essere più una questione di convenienza. La registrazione è ampiamente ignorata quando i lobbisti che rappresentano poteri economici rilevanti godono già di garanzie sufficienti di accesso. Inoltre, la maggior parte dei rapporti informativi contengono informazioni inadeguate e, salvo poche eccezioni, la loro pubblicazione è relegata a documenti non facilmente reperibili.

3.1 Le normative “deboli” negli Stati dell’Unione europea

La legge tedesca, entrata in vigore nel 1972, era stata originariamente concepita come un mezzo per istituzionalizzare il coinvolgimento delle potenti associazioni di categoria e dei sindacati nella definizione delle politiche di governo. In Germania¹³, l’iscrizione al registro è volontaria. In pratica, più che di un’attività di rendicontazione, si tratta di un sistema di registrazione per il rilascio di pass per accedere agli edifici parlamentari. Il registro è dedicato alle organizzazioni piuttosto che agli individui, ma non comprende le informazioni finanziarie. Rivela, cioè, solo chi sta conducendo attività di *lobbying* per conto terzi e su quali questioni si svolge tale attività.

In Lituania, il registro dei lobbisti è entrato in vigore nel 2001¹⁴, con la legge n. VIII-1749 del 27 giugno 2000, approvata nell’insieme di riforme volte ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali, salvaguardando il “*right to petition*” riconosciuto ai cittadini in Costituzione, all’art. 33. Il sistema di registrazione della Lituania è rivolto soltanto ai lobbisti che svolgono la loro attività per conto terzi e che tentano di influenzare il legislatore. Sono dunque espressamente esclusi dall’applicazione del provvedimento sia i lobbisti *in-house* sia le Ong. Ad essere esclusi sono anche i minori di 18 anni, nonché coloro che nell’ultimo anno abbiano ricoperto cariche istituzionali. Oltre al nome, indirizzo, numero di telefono e il numero del certificato, un lobbista registrato deve anche registrare il suo reddito e le spese sostenute per le attività di lobby, nonché indicare

¹³ Si veda <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

¹⁴ Per un approfondimento sul tema si veda <http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/38944200.pdf>

le norme oggetto di *lobbying*. La pubblicità di tali informazioni e delle relazioni annuali dei lobbisti è assicurata attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. La legge riconosce ai lobbisti una serie di diritti: la partecipazione alla redazione delle norme, il diritto di essere auditi presso le istituzioni per spiegare i vantaggi e gli svantaggi delle norme proposte; informare l'opinione pubblica degli atti normativi in elaborazione presso le istituzioni; organizzazione di incontri su temi oggetto di legiferazione; ottenere copie delle bozze degli atti normativi. L'unico dovere imposto agli iscritti è il rispetto del codice etico. È importante sottolineare che, come enfatizzato dall'articolo 5 della legge, lo Stato e le istituzioni municipali devono creare le condizioni per le attività di *lobbying* legali e non porre dei limiti. Nel 2010, i lobbisti registrati in Lituania ammontavano a 24, di cui appena 8 attivi.

La Polonia ha introdotto un registro obbligatorio il 7 luglio 2005¹⁵, con l'approvazione della Legge sul *lobbying* nel processo legislativo. Come nel caso della Lituania, tuttavia, il registro si applica solo ai lobbisti conto terzi. Il registro è pubblicamente accessibile attraverso il Bollettino di Informazione Pubblica del Ministro degli Interni e dell'Amministrazione. È possibile accedere a informazioni quali l'identità dei gruppi di pressione, i loro datori di lavoro e le questioni d'interesse. Una caratteristica unica del sistema polacco è che i funzionari di governo sono tenuti a tenere dei rapporti sui contatti con i lobbisti, pubblicati annualmente.

Le norme vigenti in Francia, introdotte nel 2009 attraverso due atti differenti dalle due camere¹⁶, non apportano novità consistenti ai sistemi europei già descritti. Il registro è, anche in questo caso, volontario, sia per l'Assemblea nazionale sia per il Senato. L'iscrizione dà diritto al lobbista all'accesso a *Palais Bourbon* e al *Palais du Luxembourg*. All'atto della registrazione i lobbisti devono indicare le risorse umane a disposizione della loro organizzazione per l'attività di *lobbying*, nonché gli atti legislativi oggetto della loro attività. I lobbisti non sono, tuttavia, tenuti a rivelare la loro attività finanziaria, anche se i clienti devono essere identificati. Tutte le informazioni fornite alla registrazione sono pubblicate nel sito internet dell'Assemblea Nazionale e del Senato¹⁷.

3.2 Il Registro per la Trasparenza dell'Unione Europea

Questo, in linea generale, lo stato dell'arte in Europa. C'è da dire però che oggi la natura delle regolamentazioni del *lobbying* in Europa sta cambiando rapidamente. Bruxelles è forse la più grande forza trainante. L'impulso dato dalle istituzioni europee sta trasformando il modo di concepire l'attività di *lobbying* a livello nazionale, favorendo la riflessione su una regolamentazione volta a facilitare la partecipazione dei gruppi di interesse e rafforzare la trasparenza del processo legislativo.

A proposito di regolazione delle istituzioni europee: il 22 luglio 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. L 191/29

¹⁵ <http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/38944200.pdf>

¹⁶ L'Assemblea Nazionale ha introdotto il 2 luglio 2009 due strumenti per regolamentare i rapporti con i gruppi d'interesse: l'articolo 26, par. III-B all' "Instruction générale du Bureau" e il Codice di Condotta per i gruppi d'interesse; analogamente il Senato ha introdotto il 7 ottobre 2009 tre differenti strumenti: il Capitolo XXII-bis all' "Instruction générale du Bureau", il Codice di Condotta per i gruppi d'interesse e la decisione n. 2010-1258 dell'1 dicembre 2010 sul diritto di accesso dei rappresentanti dei gruppi di interesse.

¹⁷ Si vedano i seguenti siti web: <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp> e http://www.senat.fr/role/groups_interet.html

l'*Interinstitutional Agreement* del 23 giugno 2011¹⁸, recante l'accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un "Registro per la Trasparenza"¹⁹ per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione. L'accordo regola le modalità di partecipazione dei gruppi di pressione ai processi di produzione normativa europea, che coinvolgono le due istituzioni firmatarie dell'accordo. Il "Registro per la Trasparenza" rappresenta dunque il primo passo nel tentativo di uniformare le regole adottate dalle istituzioni europee sull'attività di *lobbying*: anche il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea sono, infatti, invitati ad aderire all'accordo.

L'accordo tra Parlamento e Commissione istituisce e individua il sistema di gestione di un comune "Registro per la Trasparenza", per la registrazione e il controllo delle organizzazioni, delle persone giuridiche e dei lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione. Le due istituzioni conservano, comunque, la libertà di utilizzare il registro in maniera indipendente per i propri specifici obiettivi. L'adesione al registro è volontaria: è previsto un sistema di iscrizione online, con incentivi come la segnalazione automatica delle consultazioni pubbliche su temi ai quali gli organismi registrati risultano essere interessati.

L'istituzione e il funzionamento del registro si basano sugli attuali sistemi di registrazione predisposti e avviati dal Parlamento nel 1996 e dalla Commissione nel giugno 2008. L'esperienza pregressa è stata integrata dagli esiti del gruppo di lavoro congiunto del Parlamento e della Commissione nonché dai contributi provenienti dai soggetti interessati, illustrati nella comunicazione della Commissione europea del 28 ottobre 2009, "Iniziativa europea per la trasparenza: il registro dei rappresentanti di interessi, un anno dopo", nonché dalla precedente Iniziativa per la Trasparenza, fortemente voluta dal commissario estone Siim Kallas. Iniziativa che ha generato un Libro bianco e un Libro verde sul tema²⁰.

Il sistema di registro è volto a garantire il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, compresi i principi di proporzionalità e di non discriminazione, e del diritto dei deputati del Parlamento europeo a esercitare il loro mandato parlamentare senza alcun tipo di restrizione. Parlamento e Commissione si impegnano ad assicurare lo stesso trattamento a tutti i lobbisti e a garantire loro condizioni paritarie per la registrazione. Rientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati. La definizione comprende un numero consistente di attività: ad esempio le iniziative condotte attraverso i media, i contratti con gli intermediari specializzati, i centri-studio, *think tank* e forum. Ma include anche i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, oltre alla

¹⁸ La base giuridica dell'accordo risiede, innanzitutto, nel Trattato sull'Unione europea, in particolare all'articolo 11, paragrafi 1 e 2: tali norme prevedono, rispettivamente, che le istituzioni diano ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione, così da mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con tutta la società civile e le associazioni rappresentative.

¹⁹ Per un maggiore approfondimento consulta P. L. Petrillo (a cura di), "*Lobby Italia*" a *Bruxelles: come, dove, quando. E perché*, in "Rivista Sinergie", Anno XXX - Rapporto di ricerca n. 35 - Settembre 2012, CUEIM Verona.

²⁰ Si veda <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:EN:PDF>

preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali. Infine, le conferenze, i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione, nonché alle altre consultazioni aperte.

All'atto della registrazione – che avviene interamente ed esclusivamente per via telematica – i lobbisti dovranno fornire le informazioni generali e di base, in cui rientrano denominazione, indirizzo, numero di telefono, indirizzo e-mail e sito Internet dell'organizzazione, contatto per le attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro, finalità e mandato, settori di interesse, attività, numero di persone impegnate in tali attività; informazioni specifiche, in cui sono incluse le principali proposte legislative che hanno interessato le attività di chi effettua la registrazione, nell'anno precedente, e le informazioni finanziarie sull'intero anno di attività in riferimento all'ultimo esercizio concluso; dichiarazione di rispettare il codice di condotta allegato. La normativa europea prevede anche dei diritti per i lobbisti iscritti. Si tratta, come anticipato, della possibilità di essere informati tempestivamente per via telematica dell'apertura delle consultazioni sui provvedimenti di loro interesse, e della facoltà di ottenere un passo speciale per l'accesso alle sedi delle istituzioni europee.

3.3 Le normative “forti” di Slovenia e Austria

A differenza di quelle esaminate finora, le normative recentemente emanate in Slovenia e in Austria rappresentano un punto di rottura nel panorama europeo. Entrambi i provvedimenti sono chiaramente orientati verso una maggiore trasparenza e riduzione dei fenomeni di corruzione nel governo.

La legge sull'integrità e la prevenzione della corruzione, approvata in Slovenia nel 2011²¹, prevede un programma ambizioso, già chiaro nel preambolo secondo cui lo scopo è quello di “rafforzare l'integrità e la trasparenza, nonché la prevenzione della corruzione e di evitare e combattere i conflitti di interesse”. La legge istituisce una Commissione speciale per la prevenzione della corruzione, incaricata di applicare e far rispettare la legge. Le norme si applicano sia a Parlamento e Governo, nonché alle amministrazioni locali.

La registrazione dei lobbisti è obbligatoria per tutti gli individui che lavorano a titolo privato per influenzare la legislazione e richiede informazioni sui nomi e i riferimenti dei gruppi di pressione, i loro clienti o le aziende rappresentate, i compensi ricevuti, nonché gli eventuali contributi elettorali destinati a partiti politici, le questioni specifiche su cui è esercitata pressione e gli uffici contattati. I dati del Registro sono pubblici e reperibili sul sito internet della Commissione²². Forse l'aspetto più singolare della legge sul *lobbying* in Slovenia è la sua enfasi sulla necessità per i funzionari del governo di riferire i contatti con i lobbisti, che vengono poi pubblicati nella pagina web della Commissione.

Anche l'Austria ha recentemente adottato una regolamentazione “forte” per il *lobbying*: la “legge per la trasparenza delle attività di *lobbying* e *advocacy*”, approvata nel 2012²³. L'introduzione di norme “forti” è stata indotta dai numerosi scandali²⁴ susseguitisi negli ultimi anni.

²¹ Si veda <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>

²² Cfr. <https://www.kpk-rs.si/en/lobbying/register-of-lobbyists>

²³ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01465/index.shtml

²⁴ È soprattutto il caso di Ernst Strasser, ex Segretario degli Interni e deputato austriaco, filmato mentre, con altri deputati, accettava una tangente in cambio dell'introduzione di modifiche a

Per la legge austriaca tutti i lobbisti professionisti che percepiscono compensi per influenzare le politiche pubbliche, così come i gruppi di interessi che impiegano lobbisti, sono tenuti a registrarsi presso il registro dei rappresentanti di interessi. All'atto di iscrizione devono essere indicate le informazioni sulle identità dei lobbisti e dei loro clienti, il valore dei contratti di *lobbying* e i contatti lobbistici con i funzionari del governo. I dichiaranti devono inoltre impegnarsi a rispettare un codice di condotta stabilito come parte integrante della legge, le cui violazioni possono causare una sospensione dell'attività e dei contratti di lavoro in essere. La maggior parte dei dati sono pubblicati su Internet e accessibili da parte del pubblico.

TABELLA 2. LEGGI ORGANICHE SUL *LOBBYING* VIGENTI NEGLI ORDINAMENTI EUROPEI (2013)
(V= VOLONTARIO; O= OBBLIGATORIO; X= ELEMENTO PRESENTE)

STRUMENTO	FRANCIA 2009	GERMANIA 1972	LITUANIA 2001	POLONIA 1992	UE 2011	AUSTRIA 2012	SLOVENIA 2011
Registrazione obbligatoria o volontaria	V	V	O	O	V	O	O
Pass d'accesso verso il decisore pubblico	X	X	X	X	X	—	—
<i>Iscrizione per</i>							
a. ONG	X	X	—	—	X	X	—
b. Imprese	X	X	—	—	X	X	—
c. Lobbisti conto terzi	X	—	X	X	X	X	X
<i>Decisore pubblico</i>							
a. Legislativo	X	X	X	X	X	X	X
b. Esecutivo	—	—	—	X	—	X	X
<i>Dati richiesti</i>							
a. Nome	X	—	X	X	X	X	X
b. Impiegati	X	X	X	X	X	X	X
c. Cliente	X	—	X	X	X	X	X
d. Aree d'interesse	—	—	—	—	X	X	—
e. Misure specifiche	X	—	X	X	—	X	X
f. Entrate	—	—	X	—	X	X	X
g. Spese per attività di <i>lobbying</i>	—	—	—	—	—	—	—
h. Contatti lobbistici	—	—	—	X	—	X	X
i. Contributi politici	—	—	—	—	—	—	X
Multa/detenzioni per violazioni	—	—	X	X	—	X	X
Accesso internet dati	X	—	X	—	X	X	X
Codice di condotta per gli iscritti	X	—	—	—	X	X	—

una legge in seno al Parlamento Europeo. Tale scandalo ha spinto l'Austria a imporre dure normative sui propri gruppi di pressione nazionali.

3.4 Il Regno Unito: un tentativo di autoregolamentazione

Il Regno Unito, travolto da numerosi scandali sull'attività di *lobbying*, anche recenti è da tempo in procinto di adottare un sistema di regolamentazione. Un comitato ristretto della Camera dei Comuni britannica ha prodotto uno studio nel 2009 che ha raccomandato l'adozione di un sistema obbligatorio pubblico di registrazione dei lobbisti²⁵. Durante la primavera del 2013 il governo di David Cameron ha presentato un testo ufficiale, dando avvio all'iter di approvazione in Parlamento²⁶.

In realtà le tre principali associazioni di lobbisti del Regno Unito hanno già messo in campo uno sforzo concertato per auto-regolamentare il settore in alternativa alla normativa obbligatoria. Tali associazioni hanno, infatti, istituito il *Consiglio britannico per i Public Affairs*²⁷, in cui i lobbisti sono invitati a registrarsi e rispettare un codice etico, le cui informazioni sono reperibili online. Tuttavia, tale sforzo di auto-regolamentazione è paralizzato da diversi difetti intrinseci. In primo luogo l'obbligo di registrazione grava solo sugli iscritti alle associazioni professionali che lo hanno creato. Coloro che scelgono di rimanerne al di fuori evitano gli obblighi di registrazione e di comunicazione. Avvocati, studi legali, *think tank* e altri soggetti che sono spesso coinvolti nella definizione delle politiche pubbliche non sentono alcun obbligo di registrarsi come lobbisti e in genere non si registrano. Questa mancanza priva il pubblico di un quadro completo delle attività di *lobbying* ed è fonte di preoccupazione per gli stessi lobbisti iscritti, in quanto limita discrezionalmente la propria condotta professionale. In secondo luogo, l'applicazione delle sanzioni per le violazioni del codice etico tende a essere minima, le azioni di contrasto sono limitate a rimproveri o all'espulsione dall'associazione²⁸.

4. Tra trasparenza e partecipazione: verso tre modelli di regolamentazione

Negli ordinamenti analizzati sono state individuate norme rivolte non solo ai gruppi di pressione, ma anche ai decisori pubblici. Tali norme, anche a causa dei processi sociali sottesi alla formulazione delle previsioni del legislatore, hanno caratteristiche e finalità differenti.

Se negli Stati Uniti d'America e nell'Unione Europea le norme introdotte assegnano ai gruppi di pressione un ruolo attivo nel processo decisionale, con regole che spingono alla condivisione delle scelte politiche e a un agire da veri e propri attori politici, in concorrenza dei partiti politici, si può affermare che la disciplina vigente è finalizzata a garantire la partecipazione di qualsiasi soggetto portatore di istanze, anche particolari, nella formazione della decisione. In altri Paesi, come ad esempio Canada e Regno Unito, la disciplina dei rapporti tra Parlamento e società organizzata è volta, anche se per motivi differenti, principalmente a garantire la più assoluta trasparenza del procedimento decisionale. Nella maggior parte degli Stati dell'Unione Europea, la regolazione o è assente, o è

²⁵ A. GRICE, *Lobbying clean-up is delayed – After lobbying*, in “The Independent”, 18 Ottobre 2011.

²⁶ Il testo ha ricevuto forti critiche. Si veda ad esempio questo articolo pubblicato sul quotidiano The Independent: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-david-cameron-condemned-over-ridiculous-reforms-to-lobbying-8773473.html>

²⁷ Questo il sito ufficiale: <http://www.appc.org.uk/>

²⁸ C. HOLMAN E T. SUSMAN, *Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession*, OECD Global Forum on Public Governance, Parigi 2009.

frammentaria (come dimostra il caso italiano²⁹) o è limitata a un elenco dei lobbisti, finalizzato a garantire loro l'ingresso fisico nei palazzi della decisione e non un ingresso sostanziale nel processo decisionale.

L'analisi dimostra che la disciplina dell'attività di *lobbying* procede lungo un *continuum* ideale che, da un livello 0 di assenza di normativa organica, passa per uno stadio intermedio in cui l'obiettivo del legislatore si concentra esclusivamente nel dare trasparenza all'attività dei gruppi di pressione, per arrivare al punto finale del segmento, che coincide con quella garanzia di partecipazione che solo gli ordinamenti attuali dell'Unione Europea e degli Stati Uniti d'America sembrano garantire, posizionandosi come modello per tutti gli altri ordinamenti che vogliono adottare normative simili finalizzate a regolamentare l'attività dei lobbisti.

²⁹ Per un approfondimento del contesto italiano vedasi G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, Roma; G. SGUEO, *Lobbying & Lobbismi, le regole del gioco in una democrazia reale*, Egea-Bocconi, 2012; per una più completa trattazione comparata, si rimanda a P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, 2011.

CAPITOLO II

GLI “INCENTIVI”, LA “GABBIA”, L’“INCLUSIONE”: TRE IPOTESI PER REGOLARE LE LOBBY

di Gianluca Sgueo

1. Il tasso di variabilità delle regole per il *lobbying*. – 2. Il modello degli incentivi, della gabbia e dell’inclusione. – 3.1 Alcuni esempi. Il modello degli incentivi. – 3.2 Il modello della gabbia. – 3.3 Il modello dell’inclusione. – 4. Dove andiamo? Ibridismo vs convergenza

1. Il tasso di variabilità delle regole per il *lobbying*

Come dimostra l’analisi delle discipline europee e internazionali, le variazioni al sistema di regole per disciplinare l’attività di *lobbying* sono potenzialmente infinite. La causa dell’elevato tasso di variabilità nelle geometrie normative è dovuta al coinvolgimento diretto, da una parte, di tutti i settori produttivi e, dall’altra, dell’intero arco istituzionale. È dunque un rapporto che risente di un elevato livello di complessità, perché a più voci e articolato su più livelli; e che soffre anche una forte volatilità, perché soggetto a fluttuazioni costanti, di natura politica e giuridica³⁰.

È sempre per questo motivo che, a fronte di una condivisione trasversale favorevole alla ricerca di soluzioni normative per il *lobbying*, nel dibattito subentrano correnti di pensiero molto diverse tra loro. Nel 2009 un’indagine condotta dalla società Burson-Marsteller rivelò che il 57% dei politici e dei funzionari apicali europei guardava con preoccupazione alla scarsa trasparenza delle norme sulla rappresentanza di interessi e sulla pressione lobbistica verso i decisori pubblici. Il 19% del campione intervistato (in rappresentanza dei diversi schieramenti politici e delle istituzioni pubbliche di tutta Europa) indicava nel miglioramento degli incentivi alla trasparenza dei meccanismi per l’adozione delle decisioni, unitamente alla creazione di un registro ufficiale dei lobbisti, la soluzione più rapida per disincentivare l’uso di strumenti non ortodossi, come lo scambio di favori, nella dialettica tra gruppi di pressione e decisori pubblici. La convergenza delle opinioni, tuttavia, si arrestava su questi due profili di fondo. Gli intervistati divergevano in modo sostanziale sul merito degli incentivi per la trasparenza, e sulla scala di priorità da dare ai vari interventi.

Divergenze che sono state confermate dall’*update* al sondaggio pubblicato a giugno 2013. Nell’opinione degli addetti ai lavori – parlamentari e dirigenti pubblici, ma anche lobbisti – la trasparenza e il rispetto di regole etiche restano i punti critici da affrontare per migliorare la gestione dei processi decisionali in Europa. Le divergenze si concentrano su aspetti solo in apparenza secondari: l’obbligo di rendicontazione, la platea dei soggetti cui applicare gli obblighi di trasparenza, l’impianto sanzionatorio e i criteri di accreditamento per accedere all’esercizio della professione di lobbista. Il dato eclatante che emerge dal sondaggio non è la comunanza di obiettivi tra gli intervistati, ma le divergenze abissali nelle soluzioni suggerite per raggiungere quegli obiettivi.

³⁰ Cfr. G. SGUEO, *Lobbying* e sistemi democratici, la rappresentanza degli interessi nel contesto italiano, in Rivista di Politica n. 2/2012 (consultabile qui: <http://www.gianlucasgueo.it/sgueo/wp-content/uploads/2012/07/riv-political.pdf>).

2. Il modello degli incentivi, della gabbia e dell'inclusione

Quanto appena detto vale per l'Europa e più in generale per i grandi sistemi democratici occidentali. Se spostiamo il fuoco dell'analisi sulla situazione italiana emergono alcune peculiarità degne di attenzione. Una in particolare: nell'indagine di Burson-Marsteller del 2013 la quota di italiani favorevoli all'adozione di un regime di regole per la trasparenza e di un codice deontologico è considerevolmente più alta rispetto alla media europea. Oltre la metà degli intervistati (il 69%) si dichiara a favore dell'idea del registro, o comunque all'adozione di regole più esaustive per i gruppi di pressione.

È il segnale dell'esigenza forte e diffusa di elaborare un quadro normativo di riferimento per l'esercizio della rappresentanza di interessi. Su quale contenuto, ampiezza e dettaglio debba avere questo quadro normativo le opinioni divergono. Nel tempo si sono formate due scuole di pensiero al riguardo. La prima, minoritaria, sostiene che esiste già un impianto di regole nel nostro ordinamento. Si tratta, notano i sostenitori di questa tesi, di norme disperse in testi diversi, alcuni più recenti, altri meno, e sostanzialmente prive di un disegno logico coerente. Chi sostiene questa linea di pensiero giudica pertanto non necessario (o almeno non prioritario) un intervento originale da parte del Legislatore. Auspica semmai un efficace riordino normativo della materia³¹. La seconda scuola di pensiero sostiene invece l'opportunità di un intervento normativo *tout-court* che disciplini la materia dalle fondamenta, mettendo ordine nell'esercizio di un'attività professionale a oggi – sostengono gli autori – priva di un presidio di regole chiare e definite³². Su quali debbano essere queste regole, tuttavia, le opinioni divergono. Nel tempo sono state formulate diverse ipotesi, alle quali, con uno sforzo di semplificazione, è possibile associare altrettanti modelli. Ce ne sono tre in particolare che vale la pena prendere in considerazione:

(1) Il primo modello è quello degli “incentivi” che, di fatto, sposa la logica della premialità. L'idea di base è prevedere un registro dei rappresentanti di interessi. Alla registrazione dei diretti interessati – che in genere è facoltativa – seguono una serie di doveri. Tra questi il rispetto di obblighi di trasparenza, la rendicontazione periodica dell'attività svolta e (spesso, non sempre) la sottoscrizione di un codice deontologico. In cambio, chi si accredita ha garantita una posizione di privilegio, che rappresenta l'“incentivo”. In particolare, il lobbista accede direttamente alle sedi istituzionali, e gode quindi di un accesso prioritario negli incontri con i titolari delle cariche istituzionali (grazie a un apposito tesserino di riconoscimento rilasciato a seguito dell'iscrizione al registro). Visto dalla prospettiva inversa, il modello degli incentivi pone alcuni handicap in capo a chi sceglie di non iscriversi al registro dei lobbisti (sono comunque limitazioni tali da non impedire l'assolvimento degli oneri professionali).

³¹ Si veda in particolare P.L. PETRILLO, in *Democrazie sotto pressione. Op. cit.* e nel position paper dell'Istituto Bruno Leoni “*Lobbying: applicare bene le norme esistenti*”, consultabile qui: <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=10442>.

³² La letteratura è vasta. Si prendano in considerazione a titolo di esempio G. ZAGREBELSKY, *L'interesse dei pochi, le ragioni dei molti. Le letture di biennale della democrazia*, Utet 2011; S. PANEBIANCO, *il lobbying europeo*, Milano 2000; GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma 1995.

(2) Il secondo modello è quello della “gabbia”. Simile al primo nei presupposti di fondo, se ne differenzia nel momento in cui punta a impedire l’esercizio della professione di lobbista al di fuori di un regime di trasparenza e rendicontazione particolarmente stringente. La differenza principale tra i due modelli si trova quindi in ciò: il modello degli incentivi scoraggia, ma non impedisce, l’esercizio della professione di lobbista al di fuori del regime di trasparenza e rendicontazione. Invece il regime della gabbia – che, inevitabilmente, postula l’obbligatorietà dell’iscrizione al registro dei lobbisti – non ammette che si possano rappresentare interessi privati presso le istituzioni se non si è preventivamente aderito a quel regime di regole. Non a caso, le proposte orientate su questa tipologia di approccio tendono a tornare in auge a seguito di vicende di cronaca che vedono coinvolte imprese ed esponenti della classe politica in episodi di corruzione e malaffare. Il che, ovviamente, non significa che il modello in questione cavalchi l’onda della cronaca giornalistica e tragga da quella la propria legittimazione. È piuttosto l’espressione più genuina di una corrente di pensiero che giudica indispensabile – e prioritario – un sistema di regole stringenti per contrastare le (possibili) derive del rapporto tra poteri pubblici e interessi privati.

Si tenga presente inoltre che esiste un’ampia serie di variazioni al tema della facoltatività o obbligatorietà del registro che, come si dirà meglio nella parte conclusiva del capitolo, ha l’effetto di sfumare le differenze tra i due modelli appena descritti. Si possono fare due esempi. Il primo è quello delle proposte di legge che pongono il requisito dell’iscrizione obbligatoria come regola, ma prevedono al tempo stesso l’esenzione dall’obbligo nel caso in cui l’attività lobbistica sia esercitata saltuariamente³³. Il secondo esempio comprende le proposte di creazione di più registri (generalmente tre: uno per il Parlamento, uno per le istituzioni centrali, uno per le regioni) che, a loro volta, aprono a più ipotesi: la facoltà di iscrizione in uno solo dei registri, oppure l’obbligo di fare più registrazioni³⁴.

(3) Il terzo modello, infine, è quello della “inclusione”. Qui si incontrano due esigenze: da una parte, la tutela dell’attività dei professionisti della rappresentanza di interessi privati; dall’altra, la condivisione dei contenuti delle politiche pubbliche con cittadini e delle associazioni. L’obiettivo in questo caso non è tanto quello di definire confini certi per regolare l’esercizio della professione di lobbista. Si tratta piuttosto di rendere i percorsi decisionali delle amministrazioni il più possibile partecipati. Di qui la definizione di modello dell’“inclusione”. Non a caso, tra i tre, è il modello che ricorre più frequentemente, almeno nei suoi tratti essenziali. Riflette, infatti, l’esigenza degli amministratori pubblici di migliorare la reputazione dell’istituzione attraverso il coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi di pressione nella formulazione delle decisioni.

È un modello rischioso però. L’accorpamento di obiettivi e interessi molto diversi all’interno di uno stesso contesto comporta due rischi. Il primo è quello di “fagocitare” l’interazione professionale tra l’istituzione e le imprese entro le

³³ è il caso della proposta del Senatore Li Calzi (anno 1998, primo governo Prodi) che suggeriva l’istituzione di due registri, uno per ciascun ramo del Parlamento, e imponeva l’iscrizione obbligatoria per coloro che esercitassero attività di rappresentanza di interessi, salvo che non si trattasse di attività prestata saltuariamente. Fu peraltro una norma molto discussa: chi stabilisce il confine tra un’attività di rappresentanza prestata in modo saltuario oppure ordinario?

³⁴ Un caso su tutti è quello del DDL Ostillio (a.C. 4594 “Disciplina delle attività di relazione, per fini istituzionali e di interesse generale, svolta nei confronti delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi”).

dinamiche della democrazia partecipativa, dimenticando che le due forme di interazione, benché parte di una stessa famiglia, non sono perfettamente assimilabili. Di qui il secondo rischio del modello: non potendo ostacolarle, facilita la nascita di forme di interazione “sommerse”, realizzate cioè a margine dei canali di partecipazione tradizionale, al fine principale di aggirarne i limiti. Può accadere quindi che parte degli interessi sia gestita nel rispetto delle regole ufficiali, mentre altra parte (soprattutto quella degli interessi industriali) sia dirottata al di fuori di quelle regole, sviluppando un sistema di transazioni ufficioso e complementare rispetto al primo.

La tabella che segue illustra sinteticamente i punti essenziali di ciascun modello. In particolare, lo schema illustra la natura facoltativa o opzionale del registro, l’obbligo di rendicontazione imposto agli iscritti e ai non iscritti, la presenza di un regime di incompatibilità (cd. *revolving doors*), l’introduzione di un codice deontologico e, infine, la presenza o assenza di benefits e sanzioni per i soggetti aderenti al sistema di regole. Nelle pagine seguenti, a conclusione della sintetica ricognizione di esempi di ciascun modello, una tabella ne riassume gli aspetti cruciali: gli obiettivi, i punti cardine e gli esempi riportati.

TAVOLA I – CONFRONTO TRA MODELLI DI REGOLAZIONE

Modello	Contenuti					
	<i>Registro</i>	<i>Obbligo rendicontazione</i>	<i>Regime di Incompatibilità</i>	<i>Codice deontologico</i>	<i>Benefits</i>	<i>Sanzioni</i>
INCENTIVI	Facoltativo	Sì, per i soggetti iscritti	Sì, per i soggetti iscritti	Sì, per i soggetti iscritti	Sì, per i soggetti iscritti	Sì, per tutti
GABBIA	Obbligatorio	Sì, per tutti	Sì, per tutti	Sì, per tutti	No	Sì, per tutti
INCLUSIONE	Opzionale	-	-	-	Sì, per tutti	-

3.1 Alcuni esempi. Modello degli incentivi

Nelle pagine seguenti si prendono in considerazione alcuni casi esemplificativi per ciascuno dei tre modelli. È bene ricordare che la suddivisione risponde all’esigenza di semplificare e rendere comprensibili i caratteri distintivi delle diverse proposte di regolazione presentate nel corso degli anni. Questo significa che nella realtà il merito delle proposte si sovrappone spesso, escludendo quindi l’esistenza di progetti normativi interamente corrispondenti alle caratteristiche di uno solo dei tre modelli. È molto più frequente l’ipotesi in cui un disegno di legge racchiuda in sé più caratteri distintivi di ciascun modello. Gli

esempi discussi nelle pagine che seguono rappresentano dunque gli estremi di una scala che ha diversi gradi di variazione.

Il primo caso da considerare è il modello degli incentivi. Di questo esistono numerosi esempi. Due, in particolare, meritano un approfondimento.

(a) Il primo è il DDL elaborato durante la XV legislatura, anno 2007, dall'allora Ministro per l'attuazione del programma di Governo, Giulio Santagata. Il cd. "DDL Santagata" è stata la prima proposta nata ed elaborata in seno alla Presidenza del Consiglio, costruita attraverso il coinvolgimento diretto di numerosi gruppi di interesse. Furono ammessi a presentare osservazioni al governo amministratori pubblici, esperti di comunicazione e pubbliche relazioni, oltre a rappresentanti di aziende e del terzo settore. Presero parte ai lavori, tra gli altri, Confindustria, Banca Intesa, Reti, la RAI, la Comunità di Sant'Egidio, *Greenpeace* e Legambiente.

Uno dei cardini del DDL Santagata era appunto quello della premialità. In sostanza, il diritto di accesso ai documenti presentati dai gruppi di pressione durante lo svolgimento dei processi decisionali era consentito esclusivamente ai soggetti iscritti al registro pubblico dei lobbisti (che, nella proposta, sarebbe stato custodito presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro). Ciò detto, non si impediva l'esercizio della professione lobbistica ai soggetti non iscritti al registro. Si offriva però a chi aderiva al registro un vantaggio competitivo consistente: una sorta di "diritto di prelazione" nella visione della documentazione in fase di elaborazione delle decisioni pubbliche.

(b) Un esempio più recente di modello degli incentivi è quello presentato dal partito socialista nel corso della XVII legislatura. Il DDL S645 – "Disciplina della rappresentanza di interessi", presentato in Senato il 9 maggio 2013, si iscrive nel solco tracciato nel 2007 dal DDL Santagata. Il disegno di legge, composto da 14 articoli, si fonda su tre pilastri: la trasparenza, il buon andamento delle amministrazioni, la legalità. Le norme mirano a garantire la massima partecipazione di tutte le parti sociali, imprese e società civile ai processi decisionali, senza appesantire i procedimenti e contenendo i costi.

In realtà, il DDL non precisa espressamente l'obbligatorietà o la natura facoltativa dell'iscrizione al registro. Se ne deduce che è facoltà dei lobbisti iscriversi. Di fatto però le regole sono tali da scoraggiare l'esercizio di attività di pressione in assenza della registrazione. A fronte di un numero consistente di adempimenti posti in capo ai lobbisti iscritti al registro – tra i principali: l'incompatibilità di incarichi, l'obbligo di presentare una relazione annuale sull'attività svolta, il rispetto delle regole di deontologia professionale e la certificazione dei requisiti anagrafici e di formazione posti dalla legge – è garantita loro legittimazione attiva alla partecipazione ai processi di formazione degli atti normativi. In particolare, è garantita la facoltà di presentare proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e documenti, anche per via telematica; di accedere alle strutture istituzionali dei decisori pubblici, assistere alle procedure decisionali e acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari; infine, di partecipare alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del governo.

In conclusione, la mancata iscrizione non comporta per il rappresentante di interessi privati l'esclusione totale dai processi partecipativi, ma pone in capo a

esso una serie di handicap tali da rendere più difficoltoso, ed economicamente meno vantaggioso, l'esercizio dell'attività.

TAVOLA I – MODELLO DEGLI INCENTIVI

Modello	Obiettivi	Punti cardine	Esempi
INCENTIVI	(a) Trasparenza	Facoltà di iscrizione al registro	DDL Santagata
	(b) Partecipazione	Sistema di benefits e handicap	DDL Nencini

3.2 Il modello della gabbia

Il modello della gabbia, come si è detto, parte da un presupposto diverso rispetto a quello degli incentivi. Non mira a garantire particolari benefits ai soggetti iscritti al registro, consentendo al tempo stesso l'esercizio dell'attività lobbistica al di fuori del recinto fissato dalla legge. Lo scopo è imporre un sistema di regole a tutti gli attori del *lobbying*. Ne consegue il divieto al legittimo esercizio della rappresentanza di interessi al di fuori del quadro normativo di riferimento.

Ci sono due esempi che rappresentano in modo piuttosto chiaro questo modello.

(a) Il primo è il disegno di legge presentato nel corso della XVI legislatura dal Senatore dell'API Donato Bruno (Disegno di legge N. 2792, "Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso le istituzioni"). Il DDL Bruno proponeva uno schema tradizionale: registro dei lobbisti, funzioni di supervisione affidate al CNEL, con relativo obbligo di quest'ultimo di riferire ogni anno in Parlamento. L'iscrizione al registro era obbligatoria, per espressa previsione della legge. Ai sensi dell'articolo 2 "Chi intende svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici ha l'obbligo di iscriversi nel registro pubblico dei rappresentanti di interessi (...)".

Tra gli altri elementi di interesse del DDL ci sono la parte sanzionatoria e il sistema di accreditamento professionale. Quanto alla prima, le sanzioni previste per i trasgressori erano particolarmente severe. Oltre a quelle di natura pecuniaria (da 2.500 a 200.000 euro) erano previste la censura, la sospensione e, nei casi di particolare gravità, la cancellazione dal registro, con relativa pubblicità della sanzione (secondo la filosofia del cd. *naming-shaming*). Una particolarità che si

spiega (anche) in ragione del contesto storico nel quale si generò la proposta. Nacque come emendamento a un altro progetto di legge, quello contro la corruzione, allora in discussione in Parlamento. Fu solamente a seguito della declaratoria di inammissibilità dell'emendamento da parte della Presidenza del Senato che il testo prese la forma di proposta autonoma. Va detto anche che il sistema sanzionatorio è presente in numerose altre proposte legislative, con alcune variazioni, ad esempio sugli importi delle sanzioni pecuniarie o sulla gradualità. La peculiarità, in questo caso, sta nel fatto che le sanzioni si applicano indistintamente a tutti i rappresentanti di interessi, essendo costoro obbligati alla registrazione.

Per quanto riguarda il secondo elemento, relativo alla formazione professionale dei lobbisti, il testo prevedeva il possesso di un diploma di laurea in materie giuridiche o altro titolo di studio equipollente. Disposizione che, per espressa previsione dell'articolo 4, non trovava applicazione nel caso in cui il rappresentante di interessi potesse dimostrare di aver svolto continuativamente, per un periodo superiore ai cinque anni, l'attività di rappresentanza di interessi. Anche qui, fatte salve alcune variazioni, il DDL ribadiva un principio importante: quello della formazione di base³⁵. A differenza di altre proposte di legge, tuttavia, poneva requisiti più stringenti relativi, appunto, alla tipologia del titolo di studio e all'età minima per iscriversi (non quella canonica dei diciotto, ma dei venticinque anni).

(b) Ancora più del DDL Bruno, un esempio di corrispondenza con le caratteristiche del modello della gabbia è la proposta di regolazione avanzata con la legge sul traffico di influenze illecite. In una prima versione la norma (articolo 346 bis) aveva un testo esplicito. Stabiliva che “Chiunque, avvalendosi di relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione, ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. (...)”. L'intento sanzionatorio della norma è evidente. L'obiettivo di punire l'illecita mediazione finiva tuttavia per sanzionare qualsiasi contatto lobbistico, potenzialmente in grado di cadere nella fattispecie criminosa.

La norma finale approvata dal Parlamento è meno rigida sul punto. Grazie anche alle pressioni esercitate dagli appartenenti alla categoria, e dall'attenzione rivolta dai media al caso, il testo finale (Art. 346-bis) prevede che: “Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni”.

³⁵ Si veda anche il Capitolo VI di questa ricerca, nel quale si affronta espressamente il tema della formazione professionale dei lobbisti.

TAVOLA II – MODELLO DELLA GABBIA

Modello	Obiettivi	Punti cardine	Esempi
GABBIA	(a) Controllo	Obbligo di iscrizione al registro	DDL Bruno
	(b) Trasparenza	Sistema sanzionatorio	Traffico di influenze illecite

3.3 Il modello dell'inclusione

Ultimo dei tre modelli è quello dell'inclusione. Prima di prendere in considerazione alcuni esempi di riferimento è però opportuna una precisazione aggiuntiva. In linea generale, anche i modelli degli incentivi e della gabbia rispondono all'esigenza di includere nei processi decisionali pubblici il maggior numero di soggetti interessati. Da questo punto di vista ogni proposta di legge sul tema *lobbying* è potenzialmente ascrivibile alla categoria dell'inclusione. Le variazioni tra questo modello e i precedenti non sono dunque negli obiettivi, ma nell'ordine di priorità. Nei casi esaminati in precedenza l'esigenza di includere il maggior numero di soggetti si accompagna alla necessità di tracciare, in modo più o meno stringente, l'attività dei rappresentanti di interessi. Le proposte direttamente riconducibili al modello dell'inclusione considerano prioritaria l'esigenza di definire la partecipazione degli interessi privati alla formazione delle decisioni pubbliche. Nel fare ciò trascurano, in parte, la distinzione tra lobbisti (professionisti della rappresentanza) e società civile (categoria più ampia, nella quale sono compresi i singoli cittadini e le associazioni private).

È una scelta che può avere diverse motivazioni. La prima è la ricerca di legittimazione da parte delle amministrazioni. Il principio è semplice: maggiore è il grado di coinvolgimento dei soggetti interessati al merito della decisione, migliore sarà la percezione della collettività nei confronti di quella e dell'istituzione che l'ha adottata. Un miglioramento favorito (anche) dallo spostamento delle negoziazioni "a monte", in sede di assunzione della decisione, anziché "a valle", dopo l'entrata in vigore. La conseguenza è la preferenza per soluzioni che pongono uguali condizioni di accesso a favore di tutti i portatori di interessi, a prescindere dal livello di professionalità. Di qui la seconda motivazione, che è puramente economica. Costruire un quadro di norme a sostegno di un singolo apparato istituzionale predisposto ad accogliere le diverse istanze di tutti i portatori di interessi presenta un vantaggio non indifferente: è meno dispendioso – sia in termini di innovazione alle strutture sia, soprattutto, di spesa – rispetto alle

soluzioni tarate sulle esigenze specifiche degli interessati. È una soluzione utile per amministrazioni pubbliche sempre più attente a ottimizzare le risorse a disposizione, a causa dei budget limitati a disposizione. Non è un caso, come spiega approfonditamente il quarto Capitolo di questa ricerca, se il modello dell'inclusione ha trovato applicazione soprattutto a livello locale. Le amministrazioni locali e (in misura minore) quelle regionali combattono con vincoli di bilancio molto stretti e sono costrette a ideare soluzioni praticabili al minor costo possibile. La terza – e ultima – motivazione è culturale. Per molti decisori pubblici è più accettabile (e giustificabile) un tentativo di regolazione della democrazia partecipativa rispetto a un tentativo di disciplina delle *lobbies* che, come si è visto, obbliga chi decide ad appianare divergenze marcate. Soluzioni ibride come il modello dell'inclusione possono offrire il viatico per accennare una regolazione degli interessi lobbistici evitando (o, almeno, contenendo) le spinte oppositive.

Per tutte queste ragioni il modello dell'inclusione racchiude in sé un paradosso. Dei tre è l'unico del quale è possibile osservare il funzionamento (anche se solo a livello locale). Eppure le caratteristiche che lo connotano lo rendono il modello meno adatto a dare una veste normativa alle interazioni tra decisori pubblici e lobbisti. Nei casi in cui è stato sperimentato, il modello dell'inclusione ha funzionato in modo discreto per “dirigere il traffico” degli interessi di alcune categorie (i singoli cittadini, le associazioni, alcuni enti no-profit); quasi mai, invece, ha garantito la tracciabilità dei rapporti tra i professionisti della rappresentanza degli interessi e le amministrazioni. Come spiega in modo più approfondito il Capitolo IV, le interazioni tra le pressioni lobbistiche e gli amministratori locali restano relegate a canali ufficiosi e spesso opachi.

L'esempio più noto di modello degli incentivi è risalente nel tempo ed è opera di un'amministrazione regionale. L'iniziativa risale al 16 gennaio 2002, adottata dall'allora Presidente del Consiglio regionale toscano. L'obiettivo dell'amministrazione toscana era quello di garantire pari condizioni di accesso ai meccanismi decisionali e politici a favore di tutti gli interessi organizzati. Si voleva consentire, in altri termini, non tanto la partecipazione dei grandi gruppi industriali (già perfettamente inseriti all'interno dei meccanismi decisionali) quanto quella dei gruppi industriali più piccoli. Fu il primo passaggio di una riforma organica dei meccanismi di democrazia partecipativa che, tra le altre cose, portò nel 2007 all'adozione di una legge all'avanguardia sulla partecipazione della società civile alla realizzazione delle grandi opere. Oggi il modello toscano sulla regolazione della rappresentanza di interessi, formalmente ancora in vigore, si considera superato. Ha però rappresentato a lungo il punto di riferimento regionale e nazionale in materia ed è stato fonte di ispirazione per altre regioni che hanno disciplinato la materia. Tra queste, l'Abruzzo, il Molise e più recentemente le Marche.

TAVOLA III – MODELLO DELL'INCLUSIONE

Modello	<i>Obiettivi</i>	<i>Punti cardine</i>	<i>Esempi</i>
INCLUSIONE	(a) Partecipazione (b) Legittimazione (c) Contenimento dei costi (d) Impatto innovativo limitato	Pari livello di accesso Trasparenza del negoziato	Legge Toscana

4. Dove andiamo? Ibridismo vs convergenza

Conclusa la ricognizione dei tre modelli si possono elaborare alcune riflessioni di insieme, concentrandosi sulla convergenza tra i tre diversi modelli. Ci sono tre domande da porsi.

(a) Primo: chi è il lobbista? In tutti e tre i casi viene concepito come un facilitatore. Al di là del controllo sull'operato, le istituzioni riconoscono sempre la necessità di dare spazio all'intervento degli interessi privati, grazie anche al supporto di soggetti che fanno della rappresentanza una professione.

Senza dimenticare che lo stesso concetto di rappresentanza (e quindi la definizione di lobbista) è variato nel corso degli anni. Ad esempio tra le proposte avanzate in passato, in particolare tra la fine degli anni Settanta e la seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si tendeva a sovrapporre il ruolo e le funzioni del lobbista con quelle dell'addetto alle pubbliche relazioni³⁶. In altri casi le proposte del Legislatore hanno insistito sulla strada della creazione di una figura professionale autonoma e distinta da quelle già riconosciute dalla legge. Un caso su tutti: la celebre proposta Garavaglia, presentata in Senato nel 2009, che istituiva il "consulente in relazioni istituzionali". Di fatto un lobbista, ma disciplinato secondo le forme proprie della consulenza, e affidatario di ampie responsabilità (favorire il dialogo tra i soggetti pubblici e privati e le pubbliche istituzioni)³⁷. La posizione

³⁶ È vero che in alcune realtà imprenditoriali ancora oggi i due ruoli finiscono per coincidere. Al responsabile delle pubbliche relazioni può essere affidato anche il compito di rappresentare gli interessi dell'azienda. In realtà i due ruoli sono tra loro simili, non identici. Si vedano ad esempio le proposte dell'Onorevole Sanese (VII e VIII legislatura). Tra i primi a distinguere tra addetto alle relazioni pubbliche e rappresentante di interessi è stato l'Onorevole Facchetti nel corso della IX Legislatura (a.C. 2983 "Riconoscimento e disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche").

³⁷ Cfr. a.S 1448 "Regolamentazione dell'attività dei consulenti in relazioni istituzionali presso le pubbliche istituzioni".

attuale è invece sostanzialmente concorde nel configurare il lobbista alla stregua di un facilitatore nei processi decisionali.

(b) Secondo: cos'è l'attività di rappresentanza lobbistica? Se è vero che i tre modelli si muovono in direzione del riconoscimento del lobbista nel ruolo di facilitatore dei processi decisionali, la rappresentanza viene concepita essenzialmente in funzione di quella facilitazione. L'interesse privato è funzionale al buon esito della decisione. Per questo serve una rappresentanza professionale e trasparente. Non a caso la trasparenza è un concetto ricorrente in tutti i tre modelli (tra gli obiettivi o tra i punti cardine). Così anche l'esigenza di professionalità, che correde frequentemente le proposte di legge presentate in Parlamento. Anche in questo caso gioca un ruolo determinante l'evoluzione storica del tema. L'insistenza in direzione della professionalizzazione della categoria è in realtà una novità relativamente recente³⁸.

(c) Terzo: a chi spetta il compito di controllare? Anche in questo caso il dibattito sul punto esula dalle finalità dei tre modelli di cui si è discusso nelle pagine precedenti. A prescindere dal modello di riferimento, le proposte presentate nel corso degli anni hanno affidato a diverse sedi istituzionali il ruolo di raccordo delle influenze lobbistiche sui decisori pubblici. Lo si può considerare comunque un elemento di convergenza, dal momento che nella terna individuata dalla maggior parte delle proposte sono presenti la Presidenza del Consiglio, al CNEL o alla Civit³⁹.

Si possono trarre due conclusioni diverse da questi spunti di riflessione. La prima ci induce a pensare che il dibattito sulla regolazione del *lobbying* stia muovendo lentamente in direzione della convergenza. Fatte salve alcune differenze, talora anche marcate, l'elemento più significativo è dato dai punti in comune. La seconda conclusione parte da questo stesso presupposto – la tendenza a convergere verso un modello comune – ma, rispetto a quella, fa un passo avanti. Suggerisce cioè la possibilità che si creino dei sistemi di regole ibridi, potenzialmente in grado di sommare più elementi in uno stesso quadro di norme. In qualche misura il modello dell'inclusione è già un esempio di ibridismo. Naturalmente né la convergenza né l'ibridismo offrono uno scenario ideale. Nel primo caso perché l'uniformità costa la perdita di alcune peculiarità invocate a più voci per le peculiarità del nostro Paese. Si pensi al caso dell'obbligatorietà del registro. Le soluzioni ibride potrebbero muovere in direzione della facoltatività, frustrando altri obiettivi come la trasparenza e la lotta alla corruzione. Nell'ipotesi dell'ibridismo, del resto, il rischio è lo stesso che soffre il modello dell'inclusione. In due parole: la scarsa efficacia delle norme per i professionisti della rappresentanza.

³⁸ Tra i primi disegni di legge a valorizzare la natura professionale di rappresentanza di interessi c'è il n. a.C. 4144 "Regolamentazione delle attività professionali di relazioni pubbliche". Senza contare che, anche se non viene citato espressamente, in molti casi il registro assume il ruolo di albo professionale. Questa circostanza, pur nella diversità di ciascun modello, ha dato un contributo notevole all'uniformità. La deontologia professionale e la trasparenza sono divenuti elementi cardinali di qualsiasi proposta.

³⁹ In alcuni casi le proposte hanno previsto la creazione di strutture esterne al governo, in posizione di terzietà, oppure hanno indicato le Authorities (in particolare quella per la concorrenza e il mercato) tra i soggetti papabili.

CAPITOLO III

LA PARTECIPAZIONE DEGLI INTERESSI PRIVATI ALL'ATTIVITÀ DELLE AUTHORITIES

di Carolina Raiola

1. Modalità di accesso alla regolazione delle Autorità indipendenti. – 1.1. Gli incontri informali. – 1.2. Le audizioni pubbliche. – 1.3. Le consultazioni telematiche. – 2. Intervenire nella regolazione: le consultazioni telematiche svolte dalle AI. – 3. Gli interessi rappresentati nelle consultazioni. – 4. Conclusioni.

1. Modalità di accesso alla regolazione delle Autorità indipendenti

Al pari di quanto si registra nelle amministrazioni statali, le Autorità indipendenti (di qui in poi: AI) non prevedono forme di regolazione orientate in modo specifico alle attività di *lobbying*. Al contrario, per regolare i frequenti scambi di informazioni che, di fatto, avvengono con i soggetti regolati, le AI hanno adottato discipline generali sulle procedure di adozione degli atti di regolazione, che dedicano specifica attenzione alla partecipazione dei soggetti interessati al processo decisionale⁴⁰.

Stando alle previsioni, i portatori di interesse hanno a disposizione più canali di interlocuzione tra cui scegliere. Le AI contemplano difatti forme diverse di coinvolgimento dei soggetti interessati, che possono essere differenziate a seconda se assumano o meno una forma pubblica.

1.1. Gli incontri informali

La prima forma di rapporto con l'amministrazione è la partecipazione a occasioni di confronto "ristrette" e informali, come riunioni, gruppi di lavoro, incontri, tavole rotonde, tavoli tecnici e panel consultivi. Si tratta di attività di consultazione che, nonostante siano svolte di routine dalle AI e contemplate nei regolamenti e nel *soft law*, non sono formalmente strutturate nel procedimento che conduce alla decisione. Non sono previste per esse norme specifiche che ne regolino, ad esempio, gli aspetti di trasparenza né relativamente ai soggetti partecipanti, né relativamente all'impatto che le loro osservazioni hanno sulla decisione. Per queste motivazioni risulta difficile non solo analizzarne forme ed evoluzioni, ma anche avere un quadro ufficiale dei soggetti che vi prendono parte.

⁴⁰ La partecipazione ai processi decisionali trova disciplina nelle seguenti regolazioni: Banca d'Italia, Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, marzo 2010; AEEG, Allegato A alla Delibera GOP 46/09 "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas"; COVIP, Deliberazione dell'8 settembre 2011 "Procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione". AVCP, Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18-10-2011; AGCM, Delibera AGCM 15 novembre 2007, n 17589 – Pratiche commerciali scorrette: regolamento sulle procedure istruttorie. IVASS e CONSOB non hanno ancora approvato gli schemi di regolamento: IVASS, documento per la consultazione n. 28/2008; CONSOB, Documento di consultazione 25 gennaio 2010.

1.2. Le audizioni pubbliche

Una seconda forma di confronto con i portatori di interessi è quella delle audizioni pubbliche. Le audizioni sono occasioni di confronto regolate da più AI (e, nello specifico, la Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG, l'Autorità garante per le comunicazioni - AGCOM, l'autorità di vigilanza sui contratti pubblici - AVCP e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM)⁴¹, per cui si prevede che i soggetti interessati possano essere ascoltati pubblicamente dall'Autorità o periodicamente (ad esempio una volta all'anno) o di volta in volta sugli argomenti oggetto di consultazione. Si tratta di una forma di consultazione "dal vivo", senza intermediazione di tecnologie, secondo un iter formalizzato anche in modo piuttosto dettagliato dalle AI che lo prevedono. I soggetti che hanno interesse nella regolazione dei servizi di pubblica utilità del settore dell'energia elettrica e del gas (individuati nei rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti, sindacali delle imprese e dei lavoratori e delle associazioni ambientaliste), ad esempio, devono essere convocati in audizione periodica almeno una volta all'anno dall'AEEG⁴². Possono essere convocati anche gli altri soggetti portatori di interessi pubblici, privati, collettivi e diffusi che l'Autorità ritiene opportuno ascoltare sugli argomenti all'ordine del giorno. I portatori di interesse hanno l'opportunità anche di sollecitare occasioni di confronto facendo convocare dalle Autorità audizioni speciali, su argomenti e temi particolari (AEEG) o in occasione della pubblicazione di documenti di consultazione (è il caso di AGCOM e AVCP).

1.3. Le consultazioni telematiche

Una terza forma, infine, è la richiesta di osservazioni e proposte mediante consultazione pubblica svolta per via telematica. Il ricorso alla consultazione telematica è regolato da tutte le AI. Si può dire anzi che la disciplina della partecipazione si sostanzia innanzitutto nella disciplina della consultazione pubblica, anche nei casi in cui è ricompresa nella più ampia regolazione dei procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione.

Le consultazioni costituiscono, ad oggi, procedure aperte e tendenzialmente trasparenti attraverso cui partecipare all'attività regolativa delle AI. Seppur con le dovute differenze, le discipline regolano i procedimenti di consultazione secondo la struttura tipica del *notice and comment*: l'Autorità pubblica sul proprio sito un documento di consultazione su cui sollecita l'invio di commenti. In accordo con le indicazioni internazionali⁴³, le AI non solo specificano quali soggetti possono

⁴¹ Le audizioni sono regolate dalle seguenti delibere: AGCOM, Delibera n. 453/03/CONS. Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259; Avcp, Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18-10-2011; Agcm, Delibera AGCM 15 novembre 2007, n. 17589 – Pratiche commerciali scorrette: regolamento sulle procedure istruttorie; AeeG, delibera n. 33/03, Regolamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per le audizioni periodiche e speciali e per lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi.

⁴² Cfr. delibera n. 33/03, reperibile sul sito web dell'AEEG all'indirizzo www.autorita.energia.it/it/docs/03/033-03.htm.

⁴³ L'OCSE raccomanda ai Paesi membri il coinvolgimento di tutte le parti interessate, più anticipatamente possibile nel processo decisionale (si vedano i principi guida per qualità della regolazione: OECD, 1997; OECD, 2005). Relativamente al contesto europeo, nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Amsterdam (1997)

partecipare alle attività di consultazione, ma tendono anche ad aprire le procedure il più ampiamente possibile.

Quasi tutte le discipline prevedono che la partecipazione mediante consultazione sia aperta a tutti i soggetti interessati. Solo la COVIP individua i portatori di interesse da consultare nei soggetti vigilati e nei rappresentanti degli operatori e dei consumatori, ma – di fatto – non preclude ad altri soggetti l’invio di osservazioni sui documenti pubblicati⁴⁴. Seppure sia una forma di coinvolgimento di tipo *bottom up* (che cioè le AI non prevedono possa essere avviata su istanza dei destinatari delle decisioni) la consultazione telematica si configura come un canale che dà diritto di accedere ad ampio spettro alla regolazione delle AI, dal momento che il suo svolgimento è previsto su tutti gli atti di regolazione a contenuto generale da adottare⁴⁵.

Tra le tre forme di coinvolgimento passate in rassegna in questo paragrafo, la consultazione è certamente quella che meglio si presta ad analisi quantitative e comparative, dal momento che la dettagliata regolazione esistente – volta soprattutto a garantire trasparenza al suo iter – ha l’effetto di rendere accessibile una discreta quantità di dati ufficiali. A partire da questi dati è quindi possibile tracciare un quadro indicativo sia delle modalità con cui le consultazioni sono effettuate, sia della tipologia di soggetti che prendono parte attraverso di esse ai processi decisionali delle AI.

2. Intervenire nella regolazione: le consultazioni telematiche svolte dalle AI

Secondo la struttura tipica del *notice and comment*, le procedure di consultazione svolte dalle AI sono divisibili in tre macro-fasi: avvio, svolgimento ed esiti della procedura.

Le AI considerano avviata la procedura mediante la pubblicazione, sul proprio sito ufficiale, di un documento di consultazione recante: i contenuti o lo schema dell’atto regolatorio; le modalità e i termini per l’invio delle osservazioni; l’analisi di impatto (se svolta); e (ma solo per l’AVCP e l’AEEG) i quesiti di consultazione su cui i soggetti interessati sono espressamente sollecitati a inviare commenti. Dell’avvenuta pubblicazione le Autorità operanti nel settore finanziario danno anche comunicazione diretta ad alcuni portatori di interesse, ossia gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati (intermediari, prestatori di servizio), il Consiglio nazionale di consumatori e degli utenti e gli organismi nazionali di tutela dei consumatori previsti dal Codice del consumo.

La fase che segue è il periodo di consultazione, durante il quale i soggetti interessati inviano osservazioni e proposte rispetto al documento di consultazione

si conviene che la Commissione europea ricorra ad ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi. La Commissione, nel suo Libro bianco sulla *governance* (2001), ritiene peraltro che l’ampia partecipazione (anche della società civile) lungo tutto il percorso di elaborazione delle misure regolatorie e, auspicabilmente, per via telematica sia uno dei principi fondanti della *better regulation*. Tali raccomandazioni sono ribadite in successive comunicazioni. Si veda ad esempio la COM(2002) 704.

⁴⁴ Nei documenti di consultazione la COVIP non specifica quali tipologie di soggetti sono invitate a rispondere, aprendo di fatto la partecipazione a tutti i soggetti potenzialmente interessati.

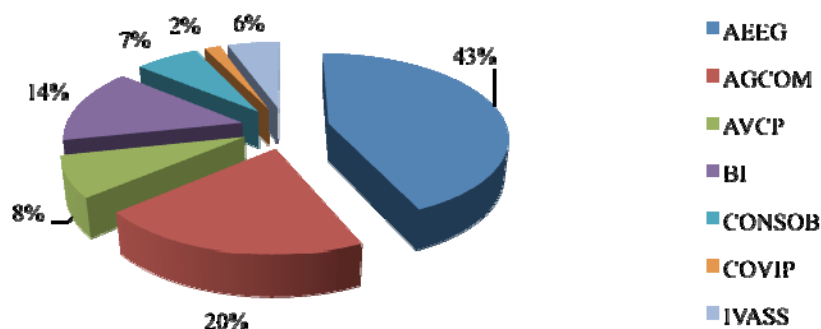
⁴⁵ Anche se non sono inclusi dall’analisi (si veda la nota successiva) per completezza si indica che il Garante per la protezione dei dati personali regola la consultazione pubblica solo per l’adozione dei codici deontologici; l’AGCM invece per le procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette.

pubblicato dall’Autorità. In linea con le buone prassi internazionali⁴⁶, le AI hanno fissato termini specifici per la durata del periodo, in modo da conferire ai portatori di interesse tempi adeguati per la partecipazione. Sono 60 giorni per la Banca d’Italia e la CONSOB; 30 giorni per l’AEEG e l’AGCOM; 45 giorni per la COVIP; infine, da 30 a 90 giorni per l’IVASS⁴⁷.

Nell’arco del triennio 2010-2012, i documenti di consultazione pubblicati dalle AI con poteri regolativi (AEEG, AGCOM, CONSOB, Banca d’Italia, IVASS, COVIP, AVCP)⁴⁸ sono stati, complessivamente, 307: 98 nel 2010, 109 nel 2011 e 100 nel 2012⁴⁹.

Tra le AI prese in considerazione, è l’AEEG quella che ha pubblicato il numero maggiore di documenti di consultazione (circa il 43% del totale complessivo, sui tre anni), anche in ragione della sua intensa attività di regolazione. Seguono l’AGCOM (con circa il 20% delle consultazioni complessivamente svolte), la Banca d’Italia, la CONSOB, l’IVASS e l’AVCP (tra l’8 e il 6%) e, infine, la COVIP.

FIGURA 1. PERCENTUALE DI CONSULTAZIONI TELEMATICHE SVOLTE DA AEEG, AGCOM, AVCP, BANCA D’ITALIA, CONSOB, COVIP E IVASS NEL TRIENNIO 2010-2012⁵⁰



⁴⁶ La Commissione europea, nella sua più recente comunicazione sul tema della *better regulation*, ha innalzato il termine minimo per i procedimenti di consultazione a 12 settimane (Confronta *press release* IP/12/1 e COM(2012) 746).

⁴⁷ Il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ha istituito l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) contestualmente alla soppressione dell’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP). L’IVASS ha assunto le funzioni, i poteri e le competenze dell’ISVAP ed è operativo dal primo gennaio 2013. Pertanto si precisa che i dati contenuti in questo articolo (relativi al triennio 2010-2012) fanno dunque riferimento all’attività dell’ISVAP.

⁴⁸ Sono escluse dall’analisi l’AGCM, che non ha poteri di regolazione, e il Garante per la protezione dei dati personali, per le cui consultazioni pubbliche non sono accessibili i dati sui partecipanti.

⁴⁹ I numeri sono indicativi delle consultazioni effettuate, poiché la fonte per il reperimento dei dati sono i siti web delle Autorità.

⁵⁰ Nel conteggio non sono ricomprese le audizioni svolte a sostegno di procedure avviate mediante consultazione telematica.

TABELLA 1. NUMERO DI CONSULTAZIONI TELEMATICHE SVOLTE DA AEEG, AGCOM, AVCP, BANCA D'ITALIA, CONSOB, COVIP E IVASS NEL TRIENNIO 2010-2012⁵¹

	CONSULTAZIONI SVOLTE			
<i>Autorità indipendente</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>Totale consultazioni svolte nel triennio 2010-2012</i>
AEEG	46	44	43	133
AGCOM	17	29	17	63
AVCP	3	12	9	24
BI	15	9	18	42
CONSOB	8	9	4	21
COVIP	2	2	1	5
IVASS	4	4	8	16

Terminato il periodo di consultazione, le AI rendono noti i risultati della procedura con forme diverse: dal generico riferimento alle posizioni rinvenute nelle osservazioni (pratica spesso adottata da AEEG e AGCOM), fino alla pubblicazione integrale dei commenti e dei nomi dei soggetti che li hanno inviati (CONSOB, COVIP, IVASS e Banca d'Italia).

Oltre alla pubblicità delle osservazioni ricevute, in questa fase le AI devono motivare la propria posizione rispetto alle osservazioni pervenute, facendo dunque emergere la reale efficacia della partecipazione dei portatori di interesse rispetto alla decisione adottata. In questo senso, le alternative praticate sono due. La prima consiste nell'accoppiare la motivazione nel provvedimento adottato (ad esempio, nel preambolo, come in AEEG). La seconda nel pubblicare, in concomitanza con l'atto, un documento di sintesi con il quale l'Autorità risponde ad ognuno dei commenti pervenuti, dando conto di quali hanno avuto influenza sulla decisione presa (ad esempio, Banca d'Italia).

Di norma, tutte le AI garantiscono trasparenza del processo di consultazione pubblica. Tuttavia, nella prassi, non sempre sono fornite informazioni di dettaglio sulle osservazioni pervenute.

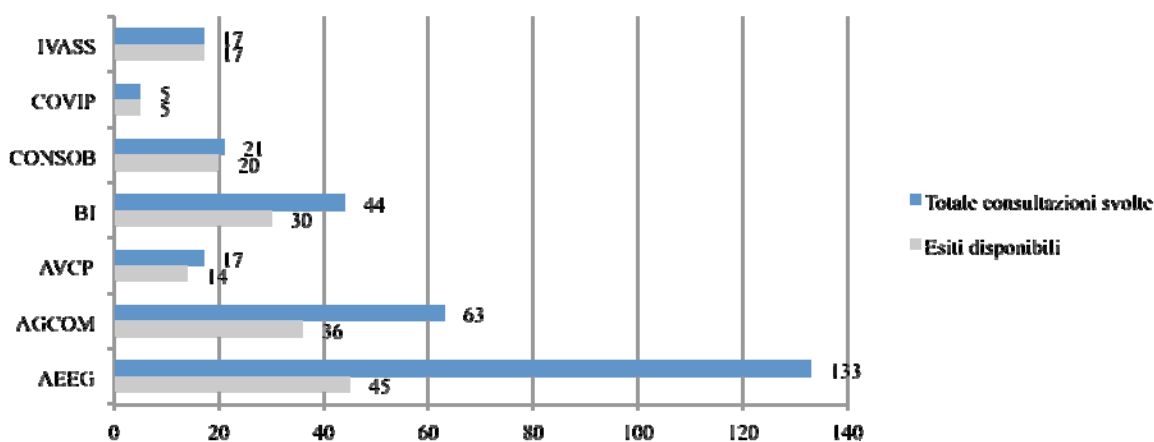
Relativamente alle consultazioni svolte nel triennio 2010-2012, solo COVIP e IVASS hanno sempre reso accessibili i nomi dei soggetti partecipanti alle pubbliche consultazioni. La percentuale di dati non disponibili è, per CONSOB, quasi irrisoria (4% di casi di dati non pubblicati rispetto al totale delle consultazioni svolte); particolarmente alto è invece il rapporto tra consultazioni svolte e

⁵¹ Nel conteggio non sono ricomprese le audizioni svolte a sostegno di procedure avviate mediante consultazione telematica.

osservazioni non pubblicate per AEEG (che nel 66% dei casi risulta non aver pubblicato i nomi dei partecipanti) e per AGCOM (42% dei casi).

Qualora i partecipanti ne facciano richiesta, tutte le AI contemplano la possibilità di mantenere anonimi i commenti ricevuti. In questi casi, o il commento pubblicato è contrassegnato dalle AI come “anonimo”, o assegnato genericamente a “qualche operatore”, a “molte associazioni dei consumatori”, e così via al momento della motivazione.

FIGURA 2. NUMERO DI CONSULTAZIONI PER CUI SONO STATI RESI DISPONIBILI INFORMAZIONI SU COMMENTI E PARTECIPANTI, SUL TOTALE DELLE CONSULTAZIONI SVOLTE NEL TRIENNIO 2010-2012. AEEG, AGCOM, AVCP, BANCA D’ITALIA, CONSOB, COVIP E IVASS.



3. Gli interessi rappresentati nelle consultazioni

I dati pubblicati dalle AI relativamente ai commenti ricevuti attraverso le attività di consultazione telematica e ai soggetti che li hanno inviati, rappresentano una buona base informativa per determinare quali tipologie di interessi sono, nella prassi, rappresentate nel processo decisionale⁵².

Ai fini di questo rapporto, le tipologie di soggetti individuati sono suddivisibili in 10 categorie:

- Associazione rappresentativa degli operatori di mercato (associazioni rappresentative delle imprese o organizzazioni di queste associazioni)
- Associazione rappresentativa dei consumatori (associazioni di utenti e consumatori)
- Associazione o fondazione (gruppi rappresentativi di interessi pubblici quali associazioni ambientaliste, di diritti umani, sindacati).
- Studio legale o di consulenza
- Istituti o soggetti di formazione e ricerca (università, gruppi di ricerca, scuole di formazione)

⁵² I dati che si analizzano in questo paragrafo fanno riferimento alle consultazioni pubbliche, svolte dalle Autorità indipendenti nel triennio 2010-2012, di cui sono stati resi noti sul sito web il numero di osservazioni pervenute e i nomi dei soggetti che le hanno inviate e, pertanto, non sono rappresentativi della totalità delle osservazioni pervenute nel corso del triennio. Ai fini dei conteggi sono presi in considerazione anche i resoconti da cui è stato possibile evincere il numero di partecipanti e la loro categoria di appartenenza. La raccolta dei dati è stata effettuata nel mese di giugno 2013.

- Ordine professionale
- Operatore di mercato
- Pubblica Amministrazione
- Persona fisica
- Anonimo

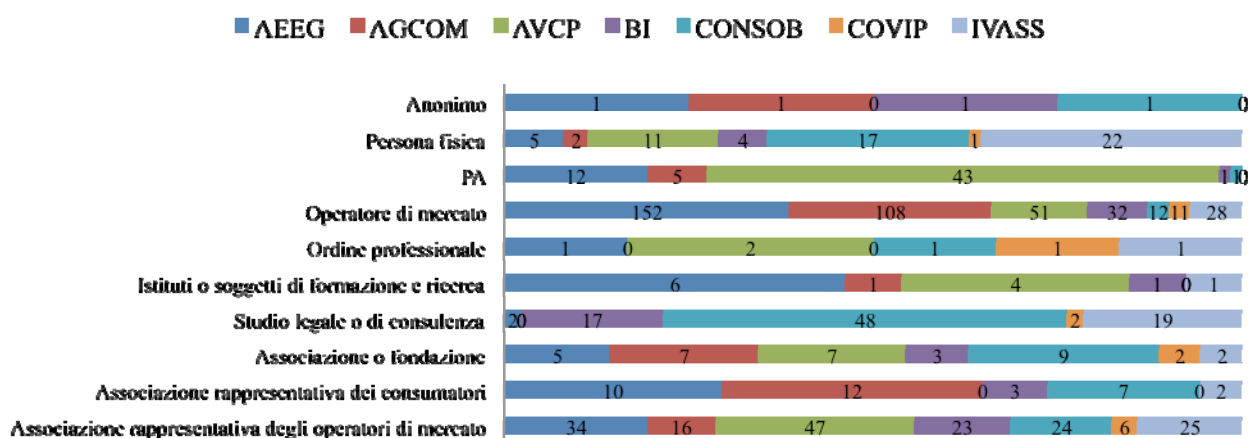
Nel triennio 2010-2012 i soggetti diversi che hanno partecipato almeno una volta alle 307 consultazioni telematiche delle AI analizzate sono per la maggior parte operatori di mercato. Seguono le associazioni rappresentative degli operatori e gli studi legali e di consulenza. Il numero di persone fisiche e pubbliche amministrazioni diverse che hanno partecipato è superiore a quello delle associazioni rappresentative dei consumatori o dei gruppi portatori di interessi pubblici (categoria delle associazioni o fondazioni).

Più in particolare, dei 228 soggetti che hanno partecipato alle consultazioni di AEEG nel triennio 2010-2012, 152 sono operatori dei mercati dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua. Sui 152 soggetti rilevati con le consultazioni di AGCOM, 108 sono aziende che operano nel settore delle comunicazioni. I restanti soggetti partecipano in misura molto inferiore alle consultazioni delle due Autorità. Per AEEG, agli operatori di mercato seguono le associazioni degli operatori (34 diverse associazioni partecipanti), le pubbliche amministrazioni (12), le associazioni dei consumatori (10 diverse associazioni), gli istituti di formazione (6).

Per AGCOM, seconde agli operatori sono le loro associazioni rappresentative (16 diverse associazioni partecipanti); seguono le associazioni dei consumatori (12), i gruppi di interesse pubblico (7), le amministrazioni pubbliche (5 diverse amministrazioni partecipanti nel triennio).

Le categorie di soggetti, in AVCP, sono rappresentate in modo più equilibrato. Alle consultazioni dell'AVCP, ad esempio, il numero di operatori diversi partecipanti (51) è molto vicino al numero di associazioni degli operatori (47) e al numero di pubbliche amministrazioni (43). Tra le restanti AI, è da rilevare l'ampia partecipazione di studi legali e di consulenza alle consultazioni di CONSOB (oltre 40 diversi studi), IVASS (19) e di Banca d'Italia (17).

FIGURA 3. NUMERO DI SOGGETTI CHE HANNO PARTECIPATO ALMENO UNA VOLTA ALLE CONSULTAZIONI PUBBLICHE DI AEEG, AGCOM, AVCP, BANCA D'ITALIA, CONSOB, COVIP, IVASS NEL TRIENNIO 2010-2012, AGGREGATO PER CATEGORIA DI APPARTENENZA.



Fonte: elaborazione dei dati pubblicati dalle AI sui siti web ufficiali.

I dati appena mostrati fanno riferimento, si ripete, al numero di soggetti diversi che hanno, almeno una volta, risposto alle consultazioni svolte dalle AI e sono indicativi della diversità delle tipologie di interessi che intervengono, anche solo una volta, nel processo decisionale. I risultati di questa prima osservazione devono dunque essere letti tenendo ragionevolmente in conto che il numero di aziende diverse, in Italia, è superiore a quello delle categorie afferenti alle associazioni rappresentative, e che la partecipazione degli operatori di mercato si rileva soprattutto per AEEG e AGCOM, che sono le AI che svolgono il maggior numero di consultazioni e per cui la partecipazione degli operatori è molto superiore a quella di altri soggetti.

Se si vuole capire quali sono gli interessi rappresentati in modo continuativo attraverso il canale della consultazione telematica, occorre invece far emergere la frequenza con cui i soggetti interessati di cui si è finora scritto inviano le proprie osservazioni alle AI.

Partendo da dati aggregati per tipologia, si rileva innanzitutto che il contributo degli operatori di mercato è continuativo solo nel caso delle consultazioni svolte da AEEG e AGCOM. Tra i primi 20 soggetti che hanno partecipato con più frequenza nel triennio 2010-2012, per l'AEEG si rilevano 11 operatori diversi di mercato e 9 diverse associazioni rappresentative (7 degli operatori e 2 dei consumatori). La distanza tra la frequenza della partecipazione di operatori e associazioni è, in AGCOM, ancora più marcata: tra i 20 soggetti che partecipano con più frequenza, si contano 16 diversi operatori e soltanto 3 associazioni (2 degli operatori e 1 dei consumatori).

Il gap rilevato per AEEG e AGCOM tra operatori e associazioni si ribalta, invece, in tre delle Autorità operanti nel settore finanziario (Banca d'Italia, CONSOB e IVASS) e nell'AVCP, per le quali i soggetti che inviano il maggior numero di segnalazioni sono le associazioni degli operatori. Per COVIP, si rileva invece una frequenza di partecipazione più bilanciata.

TABELLA 2. PRIMI 20 RISPONDENTI ALLE CONSULTAZIONI DI AEEG, AGCOM, AVCP, BANCA D'ITALIA, CONSOB, COVIP, IVASS NEL TRIENNIO 2010-2012, FILTRATI PER NUMERO DI OSSERVAZIONI INVIATE E AGGREGATI PER TIPOLOGIA

	AEEG	AGCOM	AVCP	BI	CONSOB	COVIP	IVASS
Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	8	2	17	12	10	6	10
Associazione rappresentativa dei consumatori	2	1	0	2	0	0	1
Associazione o fondazione	0	0	0	0	0	2	1
Studio legale o di consulenza	0	0	0	0	8	2	3
Istituti o soggetti di formazione e ricerca	0	0	0	0	0	0	0
Ordine professionale	0	0	0	0	0	1	1
Operatore di mercato	10	16	2	4	1	8	4
Pubblica Amministrazione	0	0	1	0	0	0	0
Persona fisica	0	0	0	1	1	1	0
Anonimo	0	1	0	1	0	0	0

Fonte: elaborazione dei dati pubblicati dalle AI sui siti web ufficiali.

Entrando nel dettaglio dei dati disaggregati, le tabelle che seguono indicano quali sono i nomi dei primi venti soggetti, per numero di osservazioni inviate, delle consultazioni telematiche svolte da ciascuna delle Autorità analizzate.

Dal confronto tra le diverse AI si scopre che i portatori di interesse intervengono nei processi decisionali “specializzandosi” rispetto ai settori di regolazione. Ad eccezione cioè dei grandi gruppi rappresentativi degli operatori (ad esempio Confindustria), non si rilevano soggetti che prendono parte, allo stesso modo e con adeguata frequenza, alle consultazioni pubbliche di AI di settori tra loro differenti. Anche i gruppi che operano trasversalmente in difesa dei consumatori, nonostante la loro vocazione trasversale, partecipano in modo frammentato.

Dai dati emerge, in particolare, una netta separazione tra le AI che vigilano il settore finanziario (Banca d'Italia, CONSOB, COVIP e IVASS) e AEEG, AGCOM e AVCP. I portatori di interesse del settore finanziario partecipano invece in modo trasversale alle consultazioni svolte da più Autorità di settore. La causa è la sovrapposizione dei mercati di riferimento: si veda il caso di ABI e Assogestioni (che partecipano in modo quasi regolare alle consultazioni effettuate da Banca

d'Italia, CONSOB e COVIP); di Assosim e Assonime (che inviano osservazioni a Banca d'Italia e CONSOB); di Assoreti (CONSOB e IVASS); del Consiglio nazionale degli attuari (per COVIP e IVASS). Il fenomeno è attribuibile in misura predominante alle associazioni rappresentative degli operatori; tuttavia si rilevano casi di partecipazione trasversale (sempre tra le AI del settore finanziario) anche tra gli studi legali (in particolare, Norton Rose) e singoli operatori (come Unicredit).

TABELLA 3. PRIMI VENTI RISPONDENTI ALLE CONSULTAZIONI DI AEEG, AGCOM E AVCP NEL TRIENNIO 2010-2012, FILTRATI PER NUMERO DI OSSERVAZIONI INVIATE E NUMERO DI COMMENTI INVIATI⁵³

AEEG	N. oss.	AGCOM	N. oss.	AVCP	N. oss.
Anonimi (operatori)	32	Wind Telecomunicazioni Spa	30	Anonimi (associazioni operatori)	30
FederUtility	29	Vodafone Omnitel NV	27	Confindustria	11
Enel	25	Telecom Italia Spa	26	Confapi	11
Edison	20	Fastweb Spa	24	ANCI	9
Eni	19	BT Italia Spa	21	Ministero Infrastrutture e Trasporti	7
Anonimi (associazioni consumatori)	19	Tiscali Spa	18	Taiis	6
Anigas	17	AIIP	11	ANCE	5
Anonimi (associazioni operatori)	13	Anonimi	11	ANAS	5
Federconsumatori	12	TeleTu Spa	10	ANSEB	5
Assoelettrica	12	Welcome Italia Spa	9	CNAPPC	4
Terna	12	Poste mobile Spa	7	ANIEM	4
E.On Italia	10	H3G	7	ASSILEA	4
A2A	10	RAI Spa	4	OICE	4
Enel Rete Gas	9	COOP Italia	3	ANGEM	4

⁵³ La base di riferimento, per ciascuna AI, è il numero di consultazioni svolte nel triennio 2010-2012 di cui sono stati resi pubblici gli esiti (Grafico 2).

Assogas	9	Sky Italia srl	3	Confcooperative	4
Acea Electrabel	9	Eutelia Spa	3	Assoimmobiliare	4
Confindustria	9	Mediaset Spa	3	Qui Group Spa	3
Sorgenia	8	TWT Spa	2	AGI	3
Aiget	8	Asstel	2	AISCAT	3
Anie	8	Unione nazionale dei consumatori	2	Confimprese	3

TABELLA 4. PRIMI VENTI RISPONDENTI ALLE CONSULTAZIONI DI BANCA D'ITALIA, CONSOB, COVIP E IVASS NEL TRIENNIO 2010-2012, FILTRATI PER NUMERO DI OSSERVAZIONI INVIATE E NUMERO DI COMMENTI INVIATI⁵⁴

BI	N. oss.	CONSOB	N. oss.	COVIP	N. oss.	IVASS	N. oss.
ABI	22	ABI	16	ANIA	5	ANIA	16
Anonimo	12	Sig. Marco Bava	13	Assogestioni	5	Norton Rose	7
Assilea	10	Assonime	12	Mefop	5	SNA	5
Assosim	9	Assosim	11	ABI	4	CNA (Attuari)	5
FederCASse	9	Assogestioni	10	Assofondipension e	4	AIBA	4
Assogestioni	8	Borsa italiana	8	Assoprevidenza	4	Altroconsumo	4
Assifact	6	Studio Cleary Gottlieb Steen & Hamilton	5	CNA (Attuari)	3	ASSIREVI	3
Assofin	5	Confindustria	5	Fondo pensione per il personale del Banco di Sardegna	2	Assoreti	3
Unicredit	4	FederCASse BCC	4	Banca delle	1	DLA Piper	4

⁵⁴ NB La base di riferimento, per ciascuna AI, è il numero di consultazioni svolte nel triennio 2010-2012 di cui sono stati resi pubblici gli esiti (Grafico 2).

Group				Marche Spa			
Assonime	4	Studio legale associato Allen & Overy	4	Norton Rose	1	AIIA	3
Monte dei Paschi di Siena	3	Assoreti	4	Previndai	1	AICA	2
Asstel	2	Studio legale Gianni, Origoni, Grippo & Partners	3	AGCI Confcooperative e Legacoop	1	AISA	2
Banca Akros Spa	2	Studio legale Trevisan e Associati	3	Sig. Riccardo Cesari	1	CARDIF Assicurazioni Spa	2
Istituto bancario del Lavoro Spa	2	Assopopolari	3	European Investment Consulting	1	Direct Line Insurance Spa	2
AIBE	2	Linklaters LLP	3	Fondo pensione personale Intesa Sanpaolo	1	Unicredit Family Financing Banking Spa	2
Sig. Marco Bava	2	ANIA	2	Forum per la finanza sostenibile	1	ASSOFIN	2
UFI	2	Consiglio nazionale commercialisti e contabili	2	Mathema	1	Forum per la finanza sostenibile	2
Altroconsumo	2	Studio legale associato Carnelutti	2	Prometeia advisor Sim Spa	1	Federazione Unitaria SNA-UNAPASS	2
Adiconsum	2	Sodali Aligning Interest Spa	2	Unicredit Spa	1	Net Insurance Spa	2
Confindustria	2	Studio legale Capolino-Perlingieri & Leone	2	Accenture	1	Hogan Lovells Studio legale e	3

Operando una riaggregazione dei dati in senso trasversale, è possibile infine determinare quali sono i soggetti che, in assoluto, partecipano di più ai processi decisionali delle AI⁵⁵.

Dalla lista dei soggetti partecipanti, ordinata per numero di osservazioni a loro nome pubblicate, i primi undici portatori di interessi più coinvolti nelle decisioni delle AI sono l'Associazione bancaria italiana, l'Enel, la Telecom, la Wind, Federutility, Confindustria, Vodafone, Fastweb, l'ANIA e l'Assogestioni ed Edison. Invece il soggetto portatore degli interessi dei consumatori che più frequentemente invia osservazioni è Federconsumatori (che tuttavia si colloca al ventesimo posto tra i soggetti che più partecipano mediante consultazione).

TABELLA 5. SOGGETTI INTERESSATI CHE HANNO PARTECIPATO CON PIÙ FREQUENZA ALLE CONSULTAZIONI TELEMATICHE DI AEEG, AGCOM, AVCP, BANCA D'ITALIA, CONSOB, COVIP, IVASS NEL TRIENNIO 2010-2012, ORDINATI PER NUMERO DI OSSERVAZIONI PUBBLICATE

Portatore di interessi	Tipologia di soggetti	Totale osservazioni rese pubbliche nel triennio 2010-2012
ABI	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	46
Enel Spa	Operatore di mercato	36
Telecom Italia Spa	Operatore di mercato	31
Wind TelecomunicazioniSpa	Operatore di mercato	30
FederUtility	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	29
Confindustria	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	27
Vodafone Omnitel NV	Operatore di mercato	27
Fastweb Spa	Operatore di mercato	24
ANIA	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	24
Assogestioni	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	23

⁵⁵ Si ricorda che i dati sono sempre da considerare tenendo conto che sono stati raccolti facendo riferimento alle osservazioni pubblicate dalle AI o di cui le AI hanno tenuto pubblicamente conto nei documenti sugli esiti delle consultazioni.

Edison Spa	Operatore di mercato	23
BT Italia Spa	Operatore di mercato	21
Assosim	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	20
Eni G&P Spa	Operatore di mercato	20
Assonime	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	18
Tiscali Spa	Operatore di mercato	18
Anigas	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	17
Assilea	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	16
Federconsumatori	Associazione rappresentativa dei consumatori	15
Sig. Marco Bava	Persona fisica	15

Fonte: elaborazione dei dati pubblicati dalle AI sui siti web ufficiali.

4. Conclusioni

A seguito dell'analisi empirica svolta è possibile tracciare alcune brevi considerazioni conclusive.

La prima è che le Autorità indipendenti si dimostrano particolarmente attente allo sviluppo di pratiche di partecipazione, anche in ragione del noto problema di deficit democratico che le caratterizza⁵⁶.

La seconda, in riferimento alle attività di *notice and comment*, è che i soggetti che partecipano con più frequenza ai processi decisionali sono i portatori di interessi economici (associazioni rappresentative degli operatori di mercato) e istituzionali (operatori di mercato), o loro delegati (studi legali e di consulenza). Le associazioni rappresentative dei consumatori e degli interessi pubblici, gli organismi di studio e formazione e le persone fisiche rispondono alle consultazioni telematiche in modo discontinuo, con l'effetto di produrre una rappresentanza non costante presso le AI.

La terza è che il tecnicismo che caratterizza la regolazione indipendente rappresenta spesso un limite a una partecipazione sufficientemente rappresentativa

⁵⁶ Sul legame tra legittimazione e attività di *better regulation* si veda A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Carocci, Roma, 2012.

dei diversi interessi, anche indiretti, toccati dalla regolazione. I dati mostrano che i soggetti che partecipano con più frequenza alle consultazioni telematiche sono pochi e, sostanzialmente, portatori di interessi diretti e spesso confliggenti con quelli delle AI. In questo senso, il processo potenzialmente aperto a tutti i soggetti interessati regolato dalle discipline sulla partecipazione, anche se stimola una maggiore diversificazione nei rispondenti, di fatto non riduce il rischio di “cattura” da parte dei soggetti regolati⁵⁷ che già partecipano negli incontri informali o in sede di audizione.

Alcuni problemi sembrano dunque rimanere ancora aperti. Innanzitutto, resta da determinare quale sia la reale influenza, sulla decisione delle AI, delle osservazioni dei portatori di interesse “destrutturati” raccolte in sede di consultazione telematica, a fronte di attività di pressione continua da parte di soggetti “professionisti”. Nel caso in cui l’impatto si rivelasse insufficiente, un secondo problema da affrontare sarebbe capire come potrebbe essere possibile incentivare una partecipazione più rappresentativa degli interessi alle decisioni delle AI, riflettendo sulla possibilità sia di avviare sperimentazioni di forme di partecipazione alternative, da affiancare alla consueta tecnica del *notice and comment*; sia di introdurre regole di partecipazione ancora più trasparenti, che consentano ai destinatari poco rappresentati di avere un quadro più preciso di questo fenomeno e di poter sopperire a questa mancanza.

⁵⁷ Sulla tendenza al sezionalismo come fattore di rischio per la cattura si veda L. TORCHIA, La regolazione indipendente nell’ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore, in P. BILANCIA (a cura di) La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei, Giuffrè, Milano, 2012, p. 263.

CAPITOLO IV

LOBBY E TERRITORIO. UN PROCESSO IN VIA DI SVILUPPO

di Gianluca Sgueo⁵⁸

1. L'importanza delle *lobbies* a livello territoriale. Considerazioni giuridiche, politiche ed economiche – 2.1 La regolazione dell'attività di lobbying presso le Regioni. Profili di partecipazione. – 2.2 Le norme sulla rappresentanza di interessi – 3.1 Amministrazioni comunali e lobbies. – 3.2 Le costanti della disciplina municipale del *lobbying*.

1. L'importanza delle lobbies a livello territoriale. Considerazioni giuridiche, politiche ed economiche

C'è la tendenza diffusa, quando si parla di regole da dare alle *lobbies*, di restringere il campo di osservazione al livello decisionale centrale: Parlamento, strutture di governo, autorità di regolazione e agenzie amministrative. Questa impostazione, valida forse in passato, oggi non è più adeguata. Trascura infatti l'importanza che le amministrazioni centrali e locali hanno acquisito nella definizione delle politiche pubbliche e, di conseguenza, il livello di "appeal" di queste presso i portatori di interessi privati. Lo dimostrano tre ordini di argomentazioni: giuridica, politica ed economica.

Il primo ordine di argomentazioni riguarda il piano giuridico. Il progressivo rafforzamento delle autonomie locali e i nuovi assetti definiti nel Titolo V della Costituzione hanno imposto agli amministratori locali l'adozione di modelli di *governance* più inclusivi⁵⁹. Di qui l'introduzione da parte delle assemblee legislative regionali e delle amministrazioni comunali di strumenti innovativi per favorire il coinvolgimento diffuso delle popolazioni locali⁶⁰. Modelli di governo del

⁵⁸ Parte delle riflessioni svolte in questo capitolo sono tratte dalla ricerca svolta da Cittalia e l'Istituto per la Competitività dal titolo "Rappresentanza di interessi e territori. Come, quando e perché le amministrazioni locali interagiscono con le imprese?", presentata a Roma il 13 febbraio 2013 e disponibile qui: <http://www.i-com.it/2013/02/13/interessi-comuni-enti-locali-e-imprese-nell-italia-che-cambia/>. Alla stesura del capitolo ha collaborato Massimo Allulli, ricercatore presso la Cittalia -Fondazione ANCI ricerche.

⁵⁹ In passato il Titolo V è stato oggetto di due revisioni costituzionali: quella del 1999, che ha modificato l'organizzazione e la forma di governo delle regioni; quella del 2001 (approvata da un referendum costituzionale) che è intervenuta sulle competenze legislative, regolamentari e amministrative degli enti minori. In particolare quest'ultima ha richiesto alle amministrazioni territoriali (non solo quelle regionali) di articolare le procedure decisionali in modo tale da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi. Cfr. Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, pubblicata in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001. Per un approfondimento sul tema si vedano F. CUOCOLO, Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda, Cost., in Quaderni regionali, I, 2003, pagg. 721 ss.; G. AZZARITI, Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali Intervento svolto alla tavola rotonda "Quali regole per la partecipazione?", in Costituzionalismo.it, 2009, III, pagg. 5 ss.; U. ALLEGRETTI, Democrazia partecipativa e processi di partecipazione – Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Quaderni Astrid, 2008, pagg. 9 ss. Si vedano infine le riflessioni sul tema del cd. "Federalismo municipale partecipato" svolte da G. COCCO, Federalismo municipale partecipato, in Costituzionalismo.it, 12/05/2010) fa riferimento agli strumenti di partecipazione democratica inaugurati dalle amministrazioni comunali

⁶⁰ Cfr. il rapporto OCSE, *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, 2008, in particolare nella parte in cui si dà conto delle esperienze di partecipazione attiva nella città di Bologna e in Toscana. Si vedano, per alcune riflessioni generali sul tema, C. DI MARCO, Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali,

territorio in cui la trasparenza, l'imparzialità e la partecipazione informata delle rappresentanze economiche e sociali divengono strumenti essenziali per coordinare le istanze provenienti dal territorio; in cui le decisioni pubbliche sono l'espressione diretta della volontà generale di cui l'ente territoriale è catalizzatore e, dunque, rappresentano la traduzione giuridica delle "pressioni" provenienti dalle comunità locali. Modelli di *governance*, infine, che non potendo più fare a meno di conoscenze e nozioni tecniche di cui gli apparati burocratici o la politica sono spesso carenti, cercano "linfa vitale" nel confronto con i soggetti esterni all'apparato pubblico, appunto attraverso un più intenso coinvolgimento nell'assunzione delle decisioni.

Il secondo ordine di riflessioni riguarda il piano politico. Anche qui è plausibile sostenere che lo sviluppo delle relazioni istituzionali nelle sedi regionali – e soprattutto municipali – muove verso l'integrazione con i centri di interesse privati. Le forme verticali di governo locale – che, nell'attuale dinamica federalista, trovano sempre più definita connotazione – hanno depotenziato ulteriormente le funzioni operative classiche dei partiti, delle assemblee istituzionali e, per molti aspetti, del cd. "apparato servente". Hanno richiesto invece la presenza qualificata ed esperta delle rappresentanze economiche e della società civile nel processo decisionale pubblico. In questo scenario, la rappresentanza e l'espressione organizzata di interessi particolari, siano essi in coordinamento o in contrapposizione, è potenzialmente in grado di presentarsi come "antidoto" nei confronti di possibili concentrazioni di potere. Pertanto, assumono rilevanza non soltanto l'organizzazione e l'efficienza delle rappresentanze, ma anche il lavoro compiuto per stabilire e garantire le "regole del gioco", ovvero le modalità attraverso cui i diversi portatori di interessi concorrono alla definizione delle decisioni pubbliche.

Ultime, infine, le considerazioni di natura economica. L'amministrazione locale di un grande capoluogo o di un'area metropolitana si presenta sempre più frequentemente come una *holding* di controllo di enti di servizio e società. In quanto tale, si trova nella necessità di agire in collegamento con i propri *stakeholder*. In questo senso, la *governance* pubblica non può più fare a meno dei sistemi di amministrazione e controllo introdotti per i gruppi privati, al fine di certificare la propria credibilità presso il tessuto economico e sociale⁶¹.

2.1 La regolazione dell'attività di *lobbying* presso le regioni. Profili di partecipazione

L'analisi della disciplina del *lobbying* a livello territoriale deve tenere distinte le esperienze di regolazione a livello regionale da quelle introdotte a livello locale. Cambiano gli obiettivi. Nel primo caso, l'obiettivo del Legislatore regionale è stato soprattutto quello di favorire l'inclusione di un ampio numero di interessi all'interno dei processi decisionali. L'inclusività è stata perseguita per scopi diversi,

Padova 2009; M. NICOLINI, Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo, Napoli 2009; G. DELLA CANANEA, Autonomie regionali e vincoli comunitari, in *Federalismi.it*, 2006, XXV; M. SAVINO, Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento dello Stato", in *Le Regioni*, 2007, pagg. 43 ss.; A. RUGGERI, Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità, in *Quaderni regionali*, 2007, I-II, pagg. 401 ss.; F. PIZZETTI, L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in *Le Regioni*, 2002, IV, pagg. 653 ss.; A. CELOTTO, è ancora legittima la sostituzione preventiva dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pagg. 3717 ss.

⁶¹ Cfr. C. CARROZZA, *op. cit.*

talora concorrenti: ad esempio la trasparenza o il ritorno politico. Nel caso delle amministrazioni municipali il quadro diviene più complesso e articolato.

Il panorama legislativo a livello regionale in materia di *lobbying* è, ad oggi, ancora embrionale. Fatti salvi alcuni casi – di cui si dirà a breve – molti Legislatori regionali hanno preferito lasciare la materia priva di regolazione, oppure hanno scelto di disciplinare singole materie (ad esempio la pianificazione urbanistica) trascurando di coltivare un approccio sistematico.

In linea generale, i casi meritevoli di analisi sono quattro e riguardano, rispettivamente: l'Umbria, la Toscana, l'Emilia Romagna e l'Abruzzo.

La Legge regionale dell'Umbria n. 14 del 16 febbraio 2010⁶² (d'ora in avanti, Legge 14/2010), recante “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”, ha introdotto nuovi assetti disciplinari per la partecipazione della società civile alle procedure decisionali di pertinenza degli organi politici e amministrativi della Regione. Gli “Strumenti della partecipazione” – così li definisce la legge 14/2010 e, prima ancora, lo Statuto regionale dell'Umbria⁶³ – sono quattro. Si tratta, nell'ordine, dell'iniziativa legislativa e di quella referendaria, del diritto di petizione e, infine, della consultazione. È quest'ultimo l'istituto che mira a unire gli interessi privati nei processi decisionali. La legge 14/2010 concepisce infatti la consultazione come uno strumento di democrazia partecipativa che, recependo le linee guida del Piano E-Gov 2012⁶⁴, “consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni”.

Previsioni di analogia portata sono presenti nella Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 3 del 9 febbraio 2010, “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”⁶⁵ (d'ora in avanti Legge 3/2010) e la Legge regionale toscana n. 69 del 2007, “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, (d'ora in avanti legge 69/2007)⁶⁶.

Fatte salve le differenze relative alla natura e l'estensione dell'ambito oggettivo, le tre leggi citate presentano più di un elemento comune. In tutti i casi si rivolgono a un numero indefinito di destinatari. Ne discende la necessità, per gli amministratori, di bilanciare esigenze divergenti: da una parte, garantire la trasparenza e l'adeguato accoglimento delle opinioni dei portatori di interessi entro i processi decisionali; dall'altra, assumere decisioni efficaci in tempi rapidi.

⁶² Pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 9 del 24 febbraio 2010.

⁶³ Cfr. Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, titolo III, art. 20 in cui si dispone che: “La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali. La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione”.

⁶⁴ Il Piano E-Gov 2012 definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che, nel complesso, si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuendo i costi per la collettività. Cfr. <http://www.e2012.gov.it/egov2012/index.php>.

⁶⁵ Pubblicata in B.U. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 18.

⁶⁶ Pubblicata in B.U. Toscana 3 gennaio 2008, n. 1. Per approfondimenti si vedano A. FLORIDIA, La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, V, pagg. 621 ss.; E. AMANTE, Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge regionale, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, XXXIII-XXXIV, pagg. 2701 ss.

Le soluzioni praticabili, a tal fine, sono molteplici. Tuttavia, con uno sforzo di semplificazione, si può dire che le scelte operate dai Legislatori regionali applicano due modelli: il primo, simile a quello sviluppato dall'*Administrative Procedure Act* statunitense, che riguarda le *rulemaking procedures*. Questo approccio, in buona sostanza, ammette le parti a presentare istanze, pareri e osservazioni allorché viene svolta la valutazione che precede (e vincola) l'approvazione dei progetti di realizzazione di grandi opere. Il secondo modello – quello adottato dal Legislatore toscano – prende a riferimento il modello francese del *débat public*, affidando alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate. A questo organo affida il compito di gestire l'acquisizione e la valutazione delle istanze provenienti dai portatori di interessi e, più in generale, quello di garantire la maggiore trasparenza e democraticità delle procedure decisionali cui la legge fa riferimento.

2.2 Le norme sulla rappresentanza di interessi

Se, dunque, gran parte delle regioni disciplinano la partecipazione ai procedimenti con norme che sono utilizzabili anche dai professionisti della rappresentanza di interessi, il numero di quelle che è intervenuta direttamente su quest'ultima categoria è minimo. Come è minimo il numero di amministrazioni regionali nei quali le normative sulla partecipazione sono attualmente in vigore.

TABELLA 1 - SINTESI DELLE LEGGI E DELLE PROPOSTE DI LEGGE REGIONALE PER LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI⁶⁷

REGIONE	LEGGE/PROPOSTA DI LEGGE
Abruzzo	L. 61/2010
Basilicata	-
Calabria	-
Campania	Pdl 302/2012
Emilia Romagna	Pdl 94/2009
Friuli-Venezia Giulia	Pdl 201/2012
Lazio	Pdl 81/2010
Liguria	-
Lombardia	-
Marche	Pdl 358/2013
Molise	L. 4/2004
Piemonte	-
Puglia	-
Sardegna	-
Sicilia	Statuto Regione; RDL 455/1946; LC 2/1948
Toscana	l. 5/2002
Provincia autonoma Trento	-
Provincia autonoma Bolzano	-
Umbria	-
Valle d'Aosta	-
Veneto	Pdl 50/2010

⁶⁷ La tabella è frutto dell'elaborazione dei materiali utilizzati dall'università Luiss Guido Carli, Cattedra di Teoria e Tecniche del Lobbying.

3.1 Amministrazioni comunali e *lobbies*. Le variabili

Se nelle amministrazioni regionali coesistono, integrandosi, tentativi (seppur timidi) di sperimentazione nella regolazione delle pressioni lobbistiche all'interno dei processi decisionali con la distinzione tra *lobbying* e partecipazione procedimentale vera e propria, il quadro comunale si presenta molto più frammentario e lacunoso. A fronte di assetti normativi sulla partecipazione tendenzialmente maturi e, spesso, anche piuttosto articolati, sono infatti rare, o completamente assenti, le norme sul *lobbying*. Una circostanza che induce, per un verso, a tenere in considerazione i canali tradizionali di partecipazione procedimentale tra gli strumenti di cui si possono avvalere i lobbisti; e che, per altro verso, spinge a considerare percorsi non certificati da norme giuridiche e alternativi al procedimento amministrativo.

Sempre a proposito di differenze nelle regole municipali, bisogna tener conto di almeno due variabili. La prima variabile fa riferimento alla dimensione: è cioè necessario tenere conto delle differenze tra i Comuni di piccole dimensioni (meno di 5000 abitanti), quelli di medie dimensioni (tra 5000 e 10000 abitanti) e i Comuni di grandi dimensioni (alcuni dei quali hanno strutture amministrative così complesse da ricordare quelle delle amministrazioni regionali o nazionali)⁶⁸. La seconda variabile riguarda la tipologia di interessi considerati. Anche in questo caso è possibile rinvenire forme più o meno mature di regolazione, ad esempio nel caso della pianificazione territoriale, o forme embrionali – o del tutto assenti – di regolazione del rapporto *lobby*-decisioni pubblici.

3.2 Le costanti della disciplina municipale del *lobbying*

C'è da aggiungere che negli ultimi anni le amministrazioni municipali hanno aperto alla sperimentazione in tema di partecipazione istituendo canali che, seppure non pensati espressamente per il *lobbying*, sono in grado di veicolare interessi diversi (anche organizzati) nei processi decisionali. L'esempio più noto – e

⁶⁸ In realtà la distinzione tra piccolo, medio e grande comune non è consolidata nella legge. In alcuni casi, le norme fanno espressamente uso della definizione generica di “piccoli comuni”. In altri, identificano una soglia di abitanti al di sotto della quale si applica la disciplina relativa. Questi casi, a loro volta, si differenziano a seconda del tetto numerico assunto (a seconda dei casi, si possono trovare riferimenti a 1500, 2000, 3000 o 5000 abitanti. In altri casi ancora i riferimenti considerano un numero di abitanti estremamente ridotto (ad esempio l'art. 3, comma 1 della legge 28 marzo 1973, n. 86, che reca disposizioni sulla Azienda di stato per i servizi telefonici, parla di nuclei abitati aventi una popolazione di almeno 50 unità). In genere, comunque, l'elemento di riferimento più frequentemente utilizzato per distinguere un comune di piccole dimensioni dagli altri – e acquisito in questa ricerca – è il fatto che abbia almeno 5000 abitanti. È interessante, ancora, osservare che il ricorso all'espressione generica “piccoli comuni” si accentua nelle disposizioni legislative più recenti, a partire dal 2000. Questa circostanza può dimostrare che il legislatore preferisca non adottare, se può, riferimenti espliciti, in attesa che venga emanata una legge organica che definisca in modo appropriato cosa debba intendersi per piccolo comune. Tale ipotesi sembra confermata dal fatto che i riferimenti al numero degli abitanti si trovano soprattutto nelle leggi finanziarie o, più in generale, in quei provvedimenti che hanno a riguardo aspetti economici. Qui infatti è probabile che sia necessario avere riferimenti chiari, trattandosi frequentemente di trasferimenti di denaro o agevolazioni fiscali di vario genere. Per maggiori approfondimenti sul tema si vedano G. VESPERINI, I poteri locali, Roma, 2001; L. LA MARCA, Piccoli comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc, in *Comuni d'Italia*, 10, 2003, pagg. 63-75; I. BUCCOLIERI, Una nuova legge per la piccola grande Italia, in *Comuni d'Italia*, 2, 2003, pagg. 8-10

più frequentemente citato – è quello dei bilanci partecipativi⁶⁹. Tra i casi meno noti, ma altrettanto interessanti, ci sono le reti di comuni, nate con l'esigenza di comporre a sistema interessi afferenti ad aree territoriali omogenee ma affidate ad amministrazioni diverse – tra i tanti esempi si possono citare la Rete delle città dell'asilo (per favorire l'accoglienza nei confronti di soggetti esterni) o quella delle città *slow* (che promuove la cultura del buon cibo) – e la cooperazione decentrata. È interessante, a tale ultimo proposito, l'esperienza dei cd. "Comitati locali" in cui siedono attori pubblici e privati interessati a obiettivi di solidarietà e cooperazione internazionale (ad oggi le città che registrano le esperienze più interessanti sono Bergamo, Genova, Roma, Napoli e Catania).

In molti casi, poi, le sperimentazioni sulla partecipazione si rivolgono a fasce di popolazione definite, ad esempio i giovani o gli immigrati⁷⁰. Infine, meritano un cenno le forme ibride di cooperazione tra soggetti pubblici e privati – in particolare gli appalti pre-commerciali e più in generale le iniziative pre-competitive – che hanno dato vita a nuovi e affascinanti casi di partenariato pubblico-privato. Esperienze che si affermano e diffondono giorno dopo giorno e che, oltre a sfumare i confini tra ciò che è privato e ciò che è pubblico danno nuova collocazione agli equilibri dell'influenza, della rappresentanza e della partecipazione.

Queste considerazioni generali portano alle seguenti valutazioni:

(1) Esiste un canale riconosciuto di partecipazione di soggetti interessati da atti amministrativi pubblici ai sensi della legge sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990. I Comuni disciplinano le modalità di comunicazione ai soggetti privati interessati da un atto amministrativo e la possibilità di presentare memorie scritte e di intervenire nel procedimento amministrativo;

(2) Viene consentita la presentazione di istanze e petizioni: anche in questo caso, tutti i Comuni prevedono questa possibilità, seppure con modalità differenziate in merito al requisito minimo di soggetti che possano presentare tali richieste al Sindaco o al Consiglio comunale;

(3) Il processo partecipativo si configura come principalmente limitato alla fase pre-decisionale e istruttoria: è infatti in questa fase che vengono consultate le principali parti sociali e vengono raccolti contributi da mettere a sintesi. Le ragioni che spiegano questa limitazione sono riconducibili a una volontà politica di trasparenza e di apertura nei confronti dei cittadini, ma anche alla necessità di arricchire il processo decisionale.

(4) Le modalità di partecipazione tendono ad essere esclusive e creano una forma di stabilizzazione degli interlocutori: i soggetti privati tendono a consolidare nel

⁶⁹ Si vedano inoltre G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al continente europeo, *WorkingPaper – TransnationalInstitute*, August 2004.

⁷⁰ Quanto ai primi, un caso interessante è quello realizzato in provincia di Treviso, a Montebelluna. Il progetto "Giovani partecip-attivi nelle 9 comunità" della Comunità Europea - "Programma Gioventù" ha coinvolto gli studenti degli istituti superiori del territorio montebellunese e i loro genitori nella gestione di iniziative sul territorio. Quanto ai secondi, si può citare il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna, nate per garantire la partecipazione politica degli stranieri. Ne parla approfonditamente T.CAPONIO, Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia? Il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna, relazione presentata al IX convegno internazionale della S.I.S.E su "La cittadinanza elettorale", Firenze 14-15 dicembre 2006

tempo la loro partecipazione e a contribuire continuativamente ai processi a loro aperti; inoltre, si verifica come altri tentativi di pressione da parte di questi soggetti (es. campagne stampa) non abbiano solitamente effetti di rilievo sulla popolazione né, indirettamente, sul contenuto delle proposte di deliberazione in discussione;

(5) Le alternative disponibili non sono viste con particolare favore dall'Amministrazione pubblica: l'utilizzo di strumenti quali la concertazione diretta o la presentazione di istanze e petizioni viene generalmente considerata limitativa rispetto a un processo partecipativo strutturato, in quanto finisce nel primo caso con lo svolgersi senza i necessari requisiti di trasparenza, nel secondo a polarizzare le decisioni attorno a posizioni di tipo politico (in cui la maggioranza del Consiglio si schiera con la Giunta, la minoranza con la posizione portata avanti dai cittadini).

(6) Esiste una legittimazione reciproca tra gli interlocutori: il coinvolgimento di terzi e le istanze da questi portate dinanzi ai soggetti pubblici sono sempre percepite come ragionevoli; inoltre, il confronto consente di evitare che rimangano in essere contrapposizioni tra gruppi portatori di istanze differenti.

(7) Le esperienze di coinvolgimento di soggetti privati hanno determinato modifiche e innovazioni non solamente nel contenuto dei singoli provvedimenti, bensì anche nell'organizzazione e nelle modalità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche;

(8) Sia da un punto di vista formale che sostanziale, emerge un ruolo di preminenza all'interno dei processi decisionali per le associazioni civiche, sociali o di categorie economiche da un lato, e per i privati cittadini dall'altro. Se, per quanto riguarda i privati, si tratta in massima parte della trasposizione di diritti riconosciuti costituzionalmente o da leggi nazionali (es. L. 241/90), nel caso delle associazioni il discorso si fa più articolato. Sembra infatti emergere, nei diversi Comuni, una visione prevalentemente collettiva della partecipazione, in cui ai gruppi della società civile viene riconosciuto un ruolo privilegiato di mediazione tra pubblico e privato, e viene loro fornita un'ufficializzazione in quanto rappresentanti degli interessi diffusi.

TABELLA 2: GRIGLIA NORMATIVA DI 3 COMUNI CAMPIONE: UDINE, REGGIO EMILIA, BARI

	Previsioni statutarie	Delibere e ordinanze	Altre disposizioni
Comune di Bari	<p>L'art. 34 comma 3 dello Statuto disciplina la partecipazione dei soggetti ai sensi della Legge 241/90, nel caso di atti che incidano sulle loro situazioni giuridiche oggettive.</p> <p>L'art. 42 prevede i seguenti istituti per la partecipazione di privati:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interrogazioni da parte di singoli al Sindaco, con risposta motivata entro 30 giorni dalla presentazione; - petizioni, sottoscritte da almeno 200 persone (se sottoscritte da almeno 1000 persone i consiglieri comunali) 	<p>Non è stato possibile rinvenire documenti relativi alla disciplina del processo di partecipazione di soggetti privati alle decisioni pubbliche tra le delibere degli organi comunali (Consiglio e Giunta) disponibili all'interno dell'albo pretorio online.</p>	<p>Sono state istituite, ai sensi dell'art. 40 dello Statuto Comunale alcune Consulte pubbliche in aree tematiche di interesse civico. Le Consulte, che hanno funzioni consultive e di orientamento rispetto all'attività dell'amministrazione comunale, sono costituite dagli assessori competenti, presidenti di circoscrizioni, e rappresentanti di associazioni e/o enti e/o comitati tecnico-professionali e/o comitati di cittadini.</p> <p>E' stata esaminata in particolare l'attività della</p>

	<p>possono richiederne la discussione all'interno della prima seduta utile del consiglio);</p> <ul style="list-style-type: none"> - proposte, sottoscritte da almeno 3500 persone e aventi forma di deliberazione, con presentazione al Sindaco e discussione da parte del Consiglio entro 90 giorni; - consultazione su iniziativa del Sindaco o proposta del Consiglio Comunale. 		<p>Consulta Comunale per l'ambiente. Partecipano ad essa 65 tra associazioni, comitati e organizzazioni territoriali. Dalla sua riattivazione, decisa in data 20/1/2011 dal Consiglio Comunale, la Consulta si è riunita in 10 occasioni tra il maggio 2011 e il maggio 2012.</p> <p>Tra i provvedimenti di rilievo si evidenziano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - intervento del 31/5/2011 con richiesta di sottoporre a vincolo architettonico un palazzo del centro acquisito da Enel spa (non è stato tuttavia possibile riscontrare l'adozione di questo provvedimento); - interventi per ottenimento della messa in sicurezza dell'area ex- Fibronit e per l'impugnativa della sentenza del TAR Puglia che riconosceva a soggetti privati il diritto ad edificare l'area (che nel PRG del Comune era stata interamente destinata a verde pubblico). La bonifica è in fase di avvio. - parere del 19/12/2011 relativo a riqualificazione ex-Caserma Rossani, con proposta di uno studio di fattibilità che modifichi quanto previsto dalla delibera 756/2011 del Consiglio e opposizione alla costruzione di parcheggio multipiano. La delibera 756/2011 è stata revocata in data 3/4/2012.
<p>Comune di Reggio Emilia</p>	<p>L'art. 61 disciplina la partecipazione al processo amministrativo dei soggetti privati interessati, secondo le modalità previste dalla legge. Queste modalità comprendono la facoltà di intervenire nel procedimento tramite comunicazione scritta al responsabile, la possibilità di avere accesso agli atti, di presentare memorie scritte entro 30 giorni dal ricevimento della notifica, di essere sentiti dal responsabile del procedimento e di vedere la propria posizione citata nel provvedimento.</p> <p>L'art. 62 prevede la possibilità di istruttoria</p>	<p>Delibera di giunta 2007/199</p> <p>"Intervento Organizzativo: La Partecipazione Dei Cittadini E Delle Imprese Ai Processi Decisionali - Provvedimenti Conseguenti."</p> <p>La delibera si articola lungo 3 principali orientamenti di azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - decentramento territoriale, con attribuzione alle Circoscrizioni di un ruolo attivo nella elaborazione di proposte da presentare agli organi comunali; - Osservatorio delle politiche pubbliche e cittadinanza attiva, che svolga attività di analisi dei bisogni collettivi e misurazione dell'impatto delle politiche pubbliche (tuttavia 	<p>Le iniziative partecipate messe in atto hanno riguardato prevalentemente i seguenti argomenti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemazione del territorio e riqualificazione territoriale: la maggior parte dei processi esaminati (13 su 19 totali) ha riguardato modifiche a siti di interesse collettivo (vie, quartieri, parchi); 2. Coinvolgimento della cittadinanza in iniziative di pianificazione: in 5 casi su 19 si registra l'emanazione di atti di pianificazione (es. Piano della Mobilità) che hanno visto il coinvolgimento attivo dei cittadini; 3. Partecipazione a processi di

	<p>pubblica di atti del Consiglio, su proposta di almeno 500 cittadini. L'istruttoria si tiene sotto forma di pubblico dibattito che coinvolge gli organismi di partecipazione della cittadinanza, registrati in apposito Albo comunale.</p> <p>All'art. 63 infine si prevede che singoli cittadini e le associazioni possano presentare proposte di delibera (con adesione non inferiore a 300 firme) o istanze e petizioni.</p>	<p>non implementato);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riorganizzazione della struttura interna del Comune: con questa delibera, si è inteso modificare la struttura interna, garantendo all'Unità "Decentramento, partecipazione e processi deliberativi" il compito di gestire i rapporti con il Consiglio Comunale in merito alla presentazione delle attività del territorio. <p>Delibera di Giunta Comunale n. 242 del 15/10/2008 "Progetto di riordino dei processi partecipativi: Presa d'atto del documento di analisi e approvazione della direttiva sull'attivazione e gestione dei nuovi processi partecipativi.</p> <p>La Direttiva in questione disciplina le modalità di sviluppo di processi partecipativi strutturati su iniziativa comunale. Il Processo in questione, che si basa sulla ripartizione dei compiti strutturata nella Delibera 2007/199 e del Documento di Analisi "Dire, Fare e Partecipare" del 26/5/2008 a cura di Serv. Partecipazione, che ha preso in considerazione i principali processi svolti nel corso degli anni 2000.</p> <p>I principi che regolano il processo partecipativo sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Attivazione solo a seguito di adeguata valutazione tecnica e politica dell'opportunità di coinvolgimento; - Obbligo di massima condivisione politica e tecnica; - Necessità di massima inclusione, sia degli stakeholder che dei Servizi competenti. - Comunicazione e fasi di monitoraggio e controllo. <p>La scelta dell'attivazione del processo, subordinata alla valutazione tecnica e di opportunità, è competenza di ciascun Assessorato, che sottopone la propria iniziativa</p>	<p>Agenda 21 locale⁷¹.</p> <p>Appare opportuno richiamare in questa sede la Delibera del Consiglio Comunale 70/2011, per l'approvazione del Piano Strutturale Comunale (PSC), documento di pianificazione incentrato sulle modalità di sviluppo del territorio, che ha visto coinvolti numerosi esponenti della società civile, della cittadinanza e della rappresentanze imprenditoriali, dei lavoratori e dei soggetti economici.</p> <p>Il Piano è strutturato, secondo le indicazioni fornite, in 6 diversi ambiti, di rilevanza per lo sviluppo complessivo del territorio comunale. Di particolare rilievo è la focalizzazione specifica su 6 casi studio all'interno di altrettanti laboratori partecipativi, che ha portato a sostanziali indicazioni rispetto ai contenuti da inserire all'interno del documento.</p>
--	---	--	---

⁷¹ Agenda 21 locale identifica i processi partecipativi e deliberativi per la formulazione di strategie dedicate allo sviluppo sostenibile.

		<p>alla Giunta che provvederà all'approvazione di una specifica deliberazione programmatica. L'ente può anche decidere preliminarmente di evitare coinvolgimenti "aperti", ricorrendo ad es. a tavoli negoziali o gruppi di lavoro interni.</p>	
<p>Comune di Udine</p>	<p>Il combinato degli artt. 44 e 72 prevede che tutti i cittadini, o soggetti interessati da provvedimenti abbiano facoltà di intervenire nel processo qualora ne facciano richiesta e che siano adeguatamente informati dell'avvio dell'istruttoria e della conclusione del provvedimento. L'art. 40 prevede che tutti i cittadini possano presentare istanze scritte al Sindaco o petizioni (almeno 50 firmatari.)</p>	<p>Non è stato possibile rinvenire documenti relativi alla disciplina del processo di partecipazione di soggetti privati alle decisioni pubbliche tra le delibere degli organi comunali (Consiglio e Giunta) disponibili.</p>	<p>Da segnalare l'iniziativa relativa alle Linee Guida per il Bilancio Partecipativo, approvate con Deliberazione della Giunta Comunale n. 347 del 23/9/2008. Il processo di bilancio, condotto da un apposito "Staff per la partecipazione" collocato alle dipendenze funzionali del Sindaco, prevedeva l'indizione di assemblee pubbliche zonali che, in due cicli di consultazione, avrebbero fornito proposte per inserimento nel bilancio comunale. Nello stadio finale, i tavoli tecnici costituiti da assessori, tecnici comunali e delegati delle assemblee, avrebbero valutato la fattibilità di ciascuna voce ai fini dell'inserimento nel testo definitivo. L'esperienza si è tenuta a fine 2008 e non ha avuto alla data presente un seguito.</p>

CAPITOLO V

PROFESSIONE LOBBISTA. SÌ, MA COME?

di Annalisa Ferretti

1. Il mercato delle relazioni istituzionali. – 2. Profili e competenze del lobbista, o aspirante tale. – 3.1 L’offerta formativa. I master universitari. – 3.2 I master specialistici. – 3.3 I corsi di formazione non universitari – 4. Conclusioni.

1. Il mercato delle relazioni istituzionali

“Da grande voglio fare il lobbista”. Una frase legittima che oggi molti neolaureati o studenti prossimi alla laurea possono porsi.

Decidere di provare a costruire una carriera nel settore delle relazioni istituzionali è però spesso frutto di una serie di avvenimenti dettati dalla casualità. Forse perché si conoscono persone che svolgono questa professione e spesso, senza volerlo, esercitano un fascino che fa breccia nei desideri di un giovane che si affaccia al mondo del lavoro. Oppure perché fatti di cronaca politica e di attualità raccontano del ruolo che i lobbisti giocano all’interno del processo di formazione delle politiche pubbliche. Sono ipotesi forse mai verificate. Fatto sta che accedere alla professione di lobbista presuppone un percorso diverso da quello che può portare, ad esempio, a scegliere di fare l’avvocato, l’ingegnere o il consulente d’azienda. Allo stesso tempo non si può negare che un ingegnere o un avvocato possano a loro volta aspirare a una carriera nel settore delle relazioni istituzionali.

All’interno del settore delle relazioni istituzionali è di fatto possibile incontrare profili provenienti da percorsi di studio molto diversi tra loro. Aspetto che, a sua volta, è strettamente legato alle caratteristiche che denotano la professione di lobbista, il cui profilo di competenze, obbligatoriamente vasto e interdisciplinare, va suddiviso sostanzialmente in due categorie:

- La prima riguarda l’insieme delle capacità comunicative e relazionali, funzionali a sviluppare una capacità negoziale necessaria nel processo di rappresentanza delle istanze private presso il decisore pubblico. A queste si aggiunge una conoscenza, necessaria e il più possibile profonda, della struttura politica e burocratica dello Stato;

- La seconda categoria riguarda invece la conoscenza e la padronanza dei temi su cui il lobbista è chiamato a implementare la sua azione di influenza nei confronti degli interlocutori istituzionali. I contenuti dell’attività di influenza possono essere i più svariati, attinenti a qualsiasi settore che abbia necessità di relazionarsi con il mondo istituzionale, poiché le decisioni che in esso vengono prese impattano più o meno direttamente, nel proprio ambito di attività.

Se la prima categoria rappresenta un aspetto “non negoziabile” della professione, la seconda è legata al settore e all’organizzazione in cui il lobbista è chiamato a operare. Tuttavia, il pensiero che un lobbista operante, ad esempio, in ambito sanitario debba avere una formazione di carattere medico/scientifico o attinente ad ambiti a essa collegati non corrisponde a realtà. Se provassimo a rilevare, infatti, quali siano i percorsi universitari da cui provengono i lobbisti ci

troveremmo di fronte a uno scenario estremamente composito e di non facile classificazione.

Per provare a sviluppare una riflessione sui percorsi formativi disponibili e auspicabili, è necessario partire da una riflessione più ampia sul mercato di riferimento in cui operano e confluiscono i professionisti delle relazioni istituzionali.

Il mercato professionale delle relazioni istituzionali si suddivide in tre grandi macro-categorie: le organizzazioni aziendali, il sistema di rappresentanza e la consulenza.

1) Organizzazioni aziendali

La macro-categoria delle organizzazioni aziendali è composta da aziende di grandi e medie dimensioni, piccole aziende, organizzazioni con finalità strettamente legate ai servizi di pubblica utilità (ad esempio ospedali e università) e organizzazioni attive nel mondo sociale, a tutela di interessi specifici.

Nelle aziende di grandi e medie dimensioni si riscontra una cultura consolidata nel rapporto con i decisori pubblici. Cultura che si esplica nell'esistenza di funzioni aziendali dedicate all'attività di *public affairs* e relazioni istituzionali.

Le aziende di piccole dimensioni più difficilmente si strutturano internamente, ricorrendo invece ad un supporto consulenziale esterno, oppure demandando la gestione di tali attività alle organizzazioni di rappresentanza.

Nelle organizzazioni con finalità legate a servizi di pubblica utilità si possono invece riscontrare diversi scenari quali, in particolare, una strutturazione interna che integra le competenze interne con quelle di consulenti esterni; oppure sceglie di non strutturarsi internamente, demandando l'attività di rappresentanza degli interessi a una o più organizzazioni di categoria o settore.

2) Sistema della rappresentanza

Nelle organizzazioni di rappresentanza di categorie o settori, l'attività di relazioni istituzionali è di norma parte integrante della *mission* aziendale. Tipico è il caso delle associazioni che rappresentano settori economico industriali o categorie professionali, di ogni livello, che ne fanno parte in modo trasversale. Anche il mondo del sociale è costellato di associazioni atte a rappresentare istanze presso il pubblico decisore e presso i propri *stakeholders*.

3) Consulenza

Il settore della consulenza è composto da agenzie specializzate in servizi di relazioni pubbliche e istituzionali, nonché da studi che si occupano esclusivamente di servizi finalizzati all'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali. Il settore della consulenza può essere quindi definito come un ambito trasversale, che si rivolge al mercato privato, per integrare, sotto il profilo relazionale e di competenza, attività già svolte internamente all'organizzazione, oppure per prenderne in delega l'attività di relazioni istituzionali, su una o più *issues* di interesse.

Solo negli ultimi anni la professione di lobbista ha conquistato un'attenzione pubblica tale da innescare un dibattito sulle caratteristiche e sulla necessità di avviare un percorso di riconoscimento della legittimità della professione.

Ciò è dipeso, da un lato, dal moltiplicarsi dei livelli decisionali, sia in direzione sovranazionale che in direzione locale, che hanno aumentato la consapevolezza, da parte delle organizzazioni, dell'importanza di non essere semplici spettatori dei processi decisionali di carattere pubblico, ma parte attiva degli stessi. Dall'altro, il mondo professionale ha avvertito la legittima esigenza di tutelare il proprio profilo reputazionale, al fine di operare una distinzione netta tra chi svolge questa attività in modo trasparente ed eticamente ineccepibile rispetto a chi, invece, sfruttando meccanismi di concorrenza sleale, si insinua nel settore operando con modalità discutibili sotto il profilo etico. Tale dibattito ha quindi portato alla luce l'importanza di descrivere e promuovere le positività e la legittimità della professione all'interno dei meccanismi democratici che regolano la vita politica e istituzionale del Paese. Soprattutto mettendo il settore di fronte alla necessità di rivendicare una professionalità non improvvisata. Che, al contrario, si costruisce in accademia e sul campo, ponendo estrema attenzione a quali sono i fattori e le conoscenze che consentono di poter definire un lobbista sotto il profilo etico e professionale.

2. Profili e competenze del lobbista, o aspirante tale

Il mercato della formazione offre oggi una varietà di percorsi di specializzazione nel settore del *lobbying* e delle relazioni istituzionali inesistente fino a una decina di anni fa. Ciò è sintomo di una voglia significativa di "professionalizzazione" e di una percezione culturale del settore che sta lentamente mutando verso il positivo, nonostante, ancora oggi, quando la cronaca politica si trova a parlare di lobby, nella stragrande maggioranza dei casi lo fa per metterne in discussione legittimità e utilità, enfatizzandone un ruolo manipolatorio che, come sa bene chi fa questa professione, attiene a soggetti consapevoli di operare attraverso modalità eticamente discutibili.

Ancora oggi la modalità di formazione più diffusa per i professionisti della rappresentanza di interessi è quella dell'esperienza sul campo. Solo affiancando un professionista con un'esperienza già consolidata è possibile acquisire, oltre al *know-how* tecnico, la sensibilità necessaria nella gestione delle relazioni con il decisore pubblico, la capacità di calibrare e affinare contenuti al fine di costruire, sugli interessi rappresentati, posizioni sufficientemente forti da poter entrare nei corretti circuiti decisionali, nonché definire strategie capaci di tenere conto di tutte le variabili che possono intervenire all'interno dei processi di formazione delle politiche pubbliche.

L'esperienza di "bottega" rappresenta, per il settore delle relazioni istituzionali, una sorta di anello di congiunzione imprescindibile tra la teoria e la pratica, poiché nessun percorso teorico potrà mai fornire degli *skills* acquisibili sul campo. Contemporaneamente, però, il mercato sta crescendo e si evolve con significativa velocità. Ne consegue che gran parte dell'offerta formativa post-universitaria in ambito *lobbying* e relazioni istituzionali ha come finalità primaria quella di consentire agli operatori del mercato di attingere a risorse umane che abbiano già acquisito un "pacchetto" di competenze base fondamentali per la professione. Ad esempio:

- La conoscenza il più possibile profonda e completa dell'architettura dello Stato e dei suoi rapporti con gli organismi sovranazionali. Non da meno è la conoscenza del peso che, in termini di ruolo, hanno gli attori istituzionali che operano

all'interno del processo decisionale. Questo perché a ogni organo dello Stato corrispondono precise competenze e specifiche modalità di accesso e relazione;

- La conoscenza dei processi di formazione delle politiche pubbliche, con riferimento, in particolare, alle procedure su cui si formano leggi, decreti, decisioni e atti di carattere legislativo, a ogni livello di Governo, su cui il lobbista può operare una legittima influenza. Ciò serve a rendere un'aspirante lobbista consapevole del fatto che i tempi della decisione, nella maggior parte dei casi, li subisce. Sta quindi a lui, all'interno di un'organizzazione, determinare compatibilità tra le modalità e i tempi dell'organizzazione rappresentata e le modalità e i tempi che regolano invece l'attività istituzionale;

- La conoscenza del linguaggio istituzionale che si traduce nella capacità di saper comprendere e interpretare testi di legge e normative. Nonché la capacità di saper tradurre, con un linguaggio adeguato, un interesse particolare in un testo che può essere accolto all'interno di una norma;

- La conoscenza di come si sono evoluti i meccanismi di competitività tra le imprese, che oggi sono capaci di dare forme nuove ai mercati e che accolgono sempre di più la diffusione di nuove tecnologie, modelli sociali più omogenei, sistemi di comunicazione avanzati e lo sviluppo di mezzi di trasporto più economici e veloci. Questo scenario di competitività viene altresì influenzato da fattori terzi, come ad esempio la salvaguardia dell'ambiente, la salute, le politiche legislative e regolamentari (sia interne che di altri Paesi), nonché gli aspetti morali ed etici della gestione imprenditoriale. Ciò per il lobbista si traduce nella consapevolezza di un ruolo in cui si è chiamati a gestire, attraverso una profonda cultura della mediazione e della comunicazione, un quadro complesso di fattori e relazioni interne ed esterne all'organizzazione, capaci di impattarne il profilo economico, produttivo e reputazionale;

3.1 L'offerta Formativa. I master universitari

L'offerta formativa oggi disponibile in tema *lobbying* e relazioni istituzionali può quindi derivare da una maggiore consapevolezza dell'importanza della professione, da parte sia delle organizzazioni private che dal mondo dell'istruzione, soprattutto universitaria.

Ci sono oggi molti corsi, master e workshop focalizzati sul *lobbying* e le relazioni istituzionali. Un censimento esaustivo, per quanto estremamente utile, è problematico. Le pagine che seguono offrono piuttosto una selezione dei principali master universitari e corsi attivi nell'ambito Public Affairs e *lobbying*. Il quadro che ne emerge è sufficientemente rappresentativo del complesso panorama formativo italiano.

TABELLA 1 - MASTER UNIVERSITARI CON RILASCIO DI CREDITI FORMATIVI

Organizzatore	Nome corso	Tipologia	Sede	Costo	Partners
Università LUISS	Relazioni Istituzionali, Lobby e Comunicazione d'impresa	Master universitario di II Livello	Roma	6000 euro	Il Master è svolto in collaborazione con IBM, PIAGGIO GROUP, SKY, l'Associazione Laureati LUISS; è sponsorizzato da ENI SpA.
Università di Tor Vergata	Processi decisionali e <i>lobbying</i> in Italia e in Europa	Master Universitario di II livello	Roma	3500 euro	Convenzionato consorzio BAICR Sistema Cultura ente costituito nel 1991 tra cinque istituti culturali italiani - l'Istituto della Enciclopedia Italiana, l'Istituto Luigi Sturzo, la Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco, la Società Geografica Italiana, la Fondazione Istituto Gramsci – e con la SSPA, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.
Università LUMSA	Europrogettazione ed EU Public Affairs (II Edizione)	Master Universitario di II Livello	Roma	6500 euro	Organizzato in convenzione con IEGE Group srl - società istituto europeo giuridico economico;
Libera Università di Lingue e Comunicazione - IULM	Master in Comunicazione per le relazioni internazionali (MICRI)	Master Universitario di I Livello	Milano	8800 euro	L'Inter Press Service (IPS), Il Chiostro, Cattaneo Zanetto & Co, PeaceReporter, ISPI e Unesco;
Libera Università di Lingue e Comunicazione - IULM	Master in Management della Comunicazione Sociale, Politica e Istituzionale	Master Universitario di I Livello	Milano	8800 euro	Rivista Italiana di Comunicazione pubblica, PeaceReporter, Emergency, Cittadinanzattiva

I master universitari che rilasciano crediti formativi hanno tutti durata annuale e un range di costi variabile da un minimo di 3500 a un massimo di 9000 euro. Questi master si rivolgono sia a studenti che hanno già conseguito la laurea magistrale o di vecchio ordinamento (Master di II Livello) che la sola laurea triennale (Master di I Livello). Nessuno di questi master pone tra i requisiti di ammissione un minimo di anni di esperienza professionale, avendo come finalità, oltre a quella formativa, quella di facilitare l'accesso al mondo del lavoro, (anche) attraverso un tirocinio/stage obbligatorio da fare alla fine del corso.

Tre sono i master, tutti di secondo livello, che già nella loro denominazione si propongono di fornire una formazione mirata nell'ambito delle relazioni

istituzionali. Il primo è quello organizzato dall'Università LUISS, che ha la peculiarità di avere tra i promotori le aziende (tra le altre, SKY, Eni e IBM). Ciò denota una sensibilità significativa, poiché mette le imprese in un ruolo attivo nella definizione dei contenuti e della struttura del corso, anche nell'ottica di offrire agli studenti la possibilità di accedere a tirocini presso queste realtà aziendali.

Il secondo è il Master di II Livello in Processi decisionali e *lobbying* in Italia e in Europa organizzato dall'Università di Tor Vergata. E' un corso che guarda con attenzione ai risvolti che la professione offre nella crescente necessità, da parte delle organizzazioni, di conoscere e influenzare il processo decisionale in duplice direzione, ovvero dal livello sovranazionale a quello nazionale e viceversa. E' un aspetto, quest'ultimo, di non poca importanza in un contesto come quello italiano in cui le decisioni prese a Bruxelles inevitabilmente influenzano l'agenda istituzionale nazionale e regionale, sia per quanto riguarda i vincoli che le opportunità.

Ancora più focalizzato sul rapporto tra attività di *lobbying* e politiche europee è il terzo master, promosso dall'università LUMSA, in cui, a una proposta formativa sull'attività di *Public Affairs* a livello comunitario, viene affiancato il tema dell'europrogettazione, ovvero la conoscenza di metodi, meccanismi e procedure per consentire a imprese e organizzazioni di sfruttare le molteplici opportunità di finanziamento offerte dalle istituzioni europee. In un contesto, come quello attuale, di generale scarsità di risorse, sia nel settore pubblico che privato, professionalità capaci di affiancare, alla conoscenza delle tecniche delle relazioni istituzionali, anche *know-how* tecnico e specialistico per accedere a finanziamenti europei risultano sempre più appetibili, soprattutto in un Paese, come l'Italia, che non è ancora riuscita a comprendere a pieno le potenzialità delle linee di finanziamento europee.

Offrono invece una formazione più generale i due master universitari di I Livello organizzati dall'Università IULM di Milano. Il MASPI – Master in management della comunicazione sociale politica e istituzionale - intende formare profili da collocare in funzioni di comunicazione e relazioni istituzionali di imprese, enti pubblici e privati, organizzazioni e società di consulenza di relazioni pubbliche, istituzionali o specializzate in comunicazione politica, sia in Italia che all'estero.

Infine, ha lo sguardo rivolto completamente all'estero il Master in comunicazione e relazioni internazionali, anche questo promosso dall'università IULM. Master all'interno del quale il tema delle relazioni istituzionali si è ritagliato un ruolo di sempre maggior rilievo all'interno del programma formativo. Non a caso, tra i partner del master ci sono associazioni di lobbisti e società private. Anche in questo caso, l'attività di relazioni istituzionali viene concepita come uno skills necessario per chi intende operare nella gestione e nel supporto di attività amministrative e progettuali in ambito internazionale.

Per chi intende approcciare alla professione di lobbista, i master di I livello offrono una potenzialità ancora poco sfruttata. Non esistendo oggi corsi di laurea magistrale specializzati nelle relazioni istituzionali, questi master offrono la possibilità, a chi è interessato al tema, di ottenere una prima formazione standard, ma completa, su cosa sia e come si esplica l'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali. Con un successivo tirocinio formativo presso un ente pubblico o privato (ancora meglio se all'estero) è possibile poi conseguire una laurea magistrale, accedendovi mediante il riconoscimento di una parte (o del totale) dei crediti formativi acquisiti in sede di Master.

3.2 I master specialistici

Possibilità altrettanto interessanti sono offerte dai master specialistici che si rivolgono a laureati magistrali o a persone già attive nel mondo del lavoro che hanno però interesse ad aumentare le proprie competenze, anche al fine di un avanzamento di carriera. I costi di questi percorsi variano da un minimo di 5000 a un massimo di 19000 euro.

Particolarmente ampia è l'offerta della LUISS School of Government che offre ben tre percorsi, tutti della durata di un anno. Il *Master of Arts in International Public Affairs*, corso svolto completamente in lingua inglese, si pone l'obiettivo di formare manager di imprese, organizzazioni, enti internazionali e organizzazioni non governative le cui attività e *governance* sono legate ai processi di definizione delle regole e delle politiche pubbliche, soprattutto a livello internazionale.

Più concentrato sul tema della comunicazione istituzionale, intesa come attività di comunicazione promossa da enti e organizzazioni pubbliche e private per la promozione e valorizzazione della propria missione, obiettivi e attività, è invece il Master in Comunicazioni istituzionali delle amministrazioni, organizzazioni e imprese. Il corso è organizzato in collaborazione con la scuola di giornalismo "Massimo Baldini" dell'Università LUISS.

Il terzo master è invece quello in Management e Politiche delle Amministrazioni Pubbliche, che offre una formazione avanzata in discipline giuridiche, economiche, politologiche e manageriali per avviare carriere dirigenziali, sia in ambito pubblico che privato. La SDA Bocconi propone invece il Master in Public Management, tutto svolto in lingua inglese, in cui offre una formazione interdisciplinare, con un'attenzione particolare all'ambito internazionale, rivolta sia a chi intende costruire un percorso professionale in ambito pubblico, ma anche privato presso organizzazioni internazionali e nazionali.

L'Università IULM promuove invece da anni, in collaborazione con FERPI e Assorel, l'executive Master in Relazioni Pubbliche d'Impresa, rivolto a professionisti delle relazioni pubbliche. Un intero modulo del corso è dedicato alle relazioni istituzionali.

TABELLA 2 – I MASTER SPECIALISTICI

Organizzatore	Nome Corso	Tipologia	Sede	Costo	Partners
SDA Bocconi	Master of Public Management	Master Specialistico	Milano	19000 euro	-
LuiSS School of Government	MASTER OF ARTS (MA) IN INTERNATIONAL PUBLIC AFFAIRS	Master Specialistico	Roma	8500 euro	-
LuiSS School of Government	MASTER IN COMUNICAZIONI ISTITUZIONALI DELLE AMMINISTRAZIONI, ORGANIZZAZIONI E IMPRESE	Master Specialistico	Roma	6500 euro	Organizzato in coordinamento con la Scuola Superiore di Giornalismo "Massimo Baldini" della LUISS Guido Carli,
LuiSS School of Government	MASTER IN MANAGEMENT E POLITICHE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	Master Specialistico	Roma	5000 euro	Organizzato congiuntamente alla SSPA – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM	Executive Master in Relazioni pubbliche d'impresa	Master specialistico	Milano	5500 euro + IVA	Partner Assorel e Ferpi

3.3 I corsi di formazione non universitari

Chiudono l'elenco i corsi organizzati da enti di formazione privati, non universitari, che si rivolgono sia a laureati e laureandi in discipline giuridiche e umanistiche, sia a professionisti che intendono specializzarsi ulteriormente nell'ambito delle relazioni istituzionali. La Business School del Sole 24 Ore da 4 anni organizza un master in Public Affairs in cui affianca, alla formazione specialistica, una serie di moduli rivolti al settore delle relazioni pubbliche e al rapporto con i media e i social media. I partners dell'iniziativa sono quasi tutti studi specializzati e agenzie di relazioni pubbliche (oltre al patrocinio dell'associazione Il Chiostro, che da anni lavora per un riconoscimento normativo dell'attività di relazioni istituzionali). Il corso dura un anno, comprensivo di tirocinio presso enti e organizzazioni pubbliche e private, per un costo totale di 10900 euro.

Costi più contenuti e durata più breve presentano i corsi di specializzazione organizzati da Eidos Communication e dalla Società Running. Eidos, per un totale di 48 ore organizzate in 4 weekend di formazione in aula, offre l'executive master in Comunicazione Pubblica e Istituzionale per un costo totale di 2400 euro. E' anche possibile acquistare i singoli moduli formativi. Il Master è rivolto soprattutto a soggetti che già operano in questo ambito presso enti e organizzazioni private. Running offre invece il corso in Comunicazione, Lobby e Politica che ha come finalità proprio quella di formare la figura professionale dell'esperto in relazioni istituzionali e attività di *lobbying*, rivolgendosi sia a professionisti che a neolaureati. Il corso ha una durata complessiva di 75 ore con frequenza serale infrasettimanale e un costo di 1800 euro. Interessante, infine, l'iniziativa promossa dalla Ferpi di un seminario di aggiornamento, della durata di due giorni, sul tema *Lobbying e Public Affairs*, rivolto a professionisti, soci e non soci, per un costo di 200 euro.

TABELLA 3 - CORSI DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO

Organizzatore	Nome Corso	Tipologia	Sede	Costo	Partners
Il Sole 24 Ore	4° Master Comunicazione, public affairs e relazioni internazionali	Corso di Formazione	Roma	10900 più iva	Edelman, APCO, Cattaneo 6 ZAnetto, D'Antona&Partners, Open Gate Italia
Running	Comunicazione, lobby e politica	Corso di Formazione	Roma	1800 + Iva	Reti
FERPI	Corso di aggiornamento <i>Lobbying</i> e Relazioni Istituzionali	Corso di aggiornamento		150 euro soci Ferpi / 200 euro Non soci Ferpi	-
Eidos Communication	Management della Comunicazione Pubblica e Istituzionale	executive Master	Roma	2400 euro + iva	-

4. Conclusioni

È evidente, osservando la panoramica appena svolta, che l'offerta formativa sul tema delle relazioni istituzionali è aumentata costantemente negli ultimi anni, da un lato confermando una crescita complessiva di questo ambito professionale, dall'altro acquisendo sempre maggiore consapevolezza dell'evoluzione, rapida e significativa, che la professione ha fronteggiato negli ultimi vent'anni.

Non è un caso, infatti, che anche il settore della ricerca universitaria, a partire dagli anni '90, dopo anni di approccio segmentato e specialistico (giuridico, sociologico e politologico) al tema, concepito più come un caso di studio che come un ambito complessivo, senta oggi l'esigenza di effettuare un ricognizione dei risultati raggiunti al fine di aumentarne il valore.

La spinta principale a questo cambio di approccio deriva dai cambiamenti intervenuti sia in ambito istituzionale che in ambito economico e produttivo, a livello globale, europeo e nazionale. Avendo come punto di osservazione il contesto italiano, ci sono tre fattori che hanno determinato un salto di qualità nei metodi e nelle dinamiche professionali e di studio di questo settore:

a) Il processo di liberalizzazione dei settori economico – produttivi strategici, come ad esempio l'energia e le telecomunicazioni, si trova oggi in uno stadio maggiore di maturità rispetto al decennio degli anni '90. Risultano più chiari i vantaggi, i rischi e i possibili percorsi di attuazione delle politiche concorrenziali, ma soprattutto emerge una maggiore chiarezza sul ruolo dei soggetti coinvolti;

b) Il processo di decentramento amministrativo può definirsi sostanzialmente consolidato e dunque composto da soggetti (Regioni, Province, Comuni e Authority) più consapevoli dei propri poteri e del proprio ruolo all'interno del sistema decisionale, ad ogni livello di Governo;

c) La progressiva cessione di competenze verso ambiti di autorità superiore (UE) e inferiore (Regioni) ha determinato cambiamenti profondi nel processo di *policy making* sia a livello nazionale/regionale che a livello europeo e tra singoli Stati;

Questi tre elementi, causa e conseguenza di modificazioni significative all'interno dei processi decisionali pubblici, hanno prodotto a loro volta mutazioni nel comportamento e nelle modalità di relazione tra istituzioni e gruppi di interesse, i quali, nel momento in cui i governi, soprattutto quelli europei, hanno fatto proprio un metodo più decisionista, hanno imparato a cogliere tutte le opportunità offerte da un processo di formazione delle politiche pubbliche caratterizzato da strutture dotate di molteplici spazi d'azione, come nel caso di tutti quei settori che sono passati progressivamente da competenza nazionale a competenza europea.

Il processo di *policy making*, sia a livello nazionale che a livello europeo è oggi infatti assai più fluido e imprevedibile e, di conseguenza, meno controllabile nei suoi esiti da parte dei gruppi di interesse. E' per ridurre questo livello di incertezza che i gruppi di interesse aumentano la propria attività che, tuttavia, innescando un meccanismo di concorrenza tra le istanze rappresentate, finisce per aumentare a sua volta il livello di incertezza. Solo la scelta di un metodo di governo da parte dell'esecutivo garantisce all'esecutivo stesso e a tutti gli *stakeholders* ad esso connessi di governare e dunque produrre decisioni.

Di fronte a uno scenario di simile complessità, il settore dei *Public Affairs* e relazioni istituzionali assume quindi un ruolo cruciale, in cui la competenza dei profili che in esso operano può determinare il successo o il fallimento di scelte operate da aziende o organizzazioni in relazione ai propri ambiti di attività.

Ciò che si chiede quindi a un lobbista è la capacità di interpretare meglio e prima di altri le evoluzioni che intervengono all'interno dei processi decisionali pubblici, al fine di riuscire a intervenire, a difesa o a stimolo, nelle decisioni che vengono assunte, attraverso il riconoscimento di interessi che attengono all'organizzazione in cui opera.

In conclusione, i percorsi formativi, sia che si rivolgano a professionisti del settore che a neolaureati, stanno evolvendo in questa direzione, strutturando programmi in cui convergono discipline anche molto diverse tra loro, ma necessarie per sviluppare e affinare la capacità interpretativa sopra descritta, nonché per rafforzare lo sviluppo di competenze manageriali strategiche per intervenire all'interno di un contesto complesso, ma imprescindibile per imprese e organizzazioni, qual è quello delle procedure di formazione delle politiche pubbliche.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., La legge che disciplina le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, in Rivista italiana di comunicazione pubblica, n. 5, 2000
- ALLEGRETTI G., SINTOMERY., I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove Pratiche Democratiche nel Vecchio Continente, Roma, 2009
- ALLEGRETTI U., Democrazia partecipativa e processi di partecipazione – Relazione generale al convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Quaderni Astrid, 2008
- AMANTE E., Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge regionale, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2004
- AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE DELLA TOSCANA, Relazione annuale, Firenze, 2008
- AZZARITI G., Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali Intervento svolto alla tavola rotonda “Quali regole per la partecipazione?”, in Costituzionalismo.it, 2009, III
- BAUMGARTNER F., LEECH B., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton; Princeton University Press, 1998
- BAUMGARTNER F.R., BERRY J.M., HOJNACKI M., KIMBALL D.C., LEECH B.L., *Lobbying and Policy change. Who wins, who loses and why*, Chicago, Chicago University Press 1999
- BECKER G., *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, The Quarterly Journal of Economics, 1998, 98
- BENTLEY A.F., Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali, Milano, 1983
- BERRY J.M., PORTNEY K.E., LISS R., SIMONCELLI J., BERGER R., *Power and Interest Groups in City Politics*, Kennedy School of Government at Harvard University Paper, 2006
- BINDERKRANTZ A.S.; HELBOE PEDERSEN H., MUNK CHRISTIANSEN P. (2012). *Accessing Political Arenas. Interest Group Access to the Administration, Parliament and Media*
- BOBBIO L., I processi decisionali nei comuni italiani, in Stato e Mercato, 1997, 49
- BOUWEN P., *Exchanging Access Goods for Access: A comparative study of Business Lobbying in the European Union institutions*, *European Journal of Political Research*, 2009, 43(3)
- BRANCOLI R., In nome della lobby, Torino, 1999
- BUCCOLIERI I., Una nuova legge per la piccola grande Italia, in Comuni d'Italia, 2, 2003
- CALIGIURI M., Le lobbies queste sconosciute, Soneria Mannelli, 2001
- CARDINI F., Astrea e i titani: le lobbies americane alla conquista del mondo, Roma-Bari, 2003
- CARROZZA C., Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2012, 2
- CASSESE S., Lo Stato introvabile, Roma, 1998
- CASSESE S., Le reti come figura organizzativa della collaborazione, in Lo spazio giuridico globale, Roma - Bari, 2003
- CEDRONI L., Processi sociali e nuove forme di partecipazione politica, Roma, 2005
- CELOTTOA., è ancora legittima la sostituzione preventiva dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?, in Giurisprudenza costituzionale, 2001
- CENSIS, Dal gruppo di pressione alla lobby, 1989
- CLAEYS P.H. (a cura di), *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, 1998
- COCCO G., Federalismo municipale partecipato, in Costituzionalismo.it, 12/05/2010
- COEN D., *EU lobbying: empirical and theoretical studies*, London-New York, 2007
- CUOCOLO F., Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda, Cost., in Quaderni regionali, I, 2003
- DALLA TORRE G., MIANO F., TRUFFELLI M., Cittadinanza e partecipazione, Roma, 2003
- DELLA CANANEA G., Autonomie regionali e vincoli comunitari, in Federalismi.it, 2006, XXV
- DELLA PORTA D., DIANI M., *Social Movements: an Introduction*, Cambridge, 2009
- DI LORENZO A., FUCCILLO G., Lezioni di lobby, Roma, 2002
- DI MARCO C., Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali, Padova 2009
- DOLCETTA M., Politica occulta. Logge, lobby, sette e politiche trasversali nel mondo, Roma, 1999
- DONATI P., Pubblico e privato: fine di un'alternativa?, Cappelli, Bologna, 1978
- DONATI P., Teoria relazionale della società, Milano, 1991

- DÜR A., *Interest groups in the European Union: How powerful are they?*, West European Politics, 1998, 31(6)
- ELDER S., ORNSTEIN N.J., *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, 1978
- FACCHETTI B., Lobby, una riforma istituzionale, in Biblioteca della libertà, 1990, n. 110
- FEIOCK R., PORTNEY K., BAE J., *City administrators as Political animals: Business Group access and Local political markets*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Seattle 1-5/9/2011
- FIorentino L., K. il lobbista. Introduzione al principio di democrazia partecipativa, Napoli, 2007
- FISICHELLA D., Lineamenti di scienza politica, Roma, 1998
- FISICHELLA D. (a cura di), Partiti e gruppi di pressione, Bologna, 1972
- FLORIDIA A., La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, in Le istituzioni del federalismo, 2007, 5
- FRANCO M., Lobby. Il Parlamento invisibile. Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni 80, Roma, 1988
- GALLO C.E., La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa, in Diritto amministrativo, 2002, 3
- GARRONE P., GROPPI A., *Siting of Locally-Unwanted Energy Facilities: What Can Be Learnt from the Location of Italian Power Plants*, Energy Policy, 2012, 45
- GIAVAZZI F., Lobby d'Italia, Milano, 2005
- GRAZIANO L., Le lobbies, Roma-Bari, 2002
- GRAZIANO L., *Lobbying: pluralism and democracy*, London, 2001
- GRAZIANO L., Da club a lobby. L'Associazione delle università americane (1900–1995), in Quaderni di Scienza politica, 2, 1998
- A. GRICE, *Lobbying clean-up is delayed – After lobbying*, in “The Independent”, 18 Ottobre 2011.
- HEANEY, M.T. *Reputation and Leadership Inside Interest Group Coalitions*, Paper presented at the 100 th Annual Meeting of the American Political Science Association Chicago, Illinois September 2-5, 2004
- C. HOLMAN E W. LUNEBURG, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in “Interest Groups & Advocacy”, Macmillan Publishers Ltd. 2012, p. 75–104
- C. HOLMAN E T. SUSMAN, *Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession*, OECD Global Forum on Public Governance, Parigi 2009
- HOLYOKE T.T, BROWN H., HENIG J.R., *Shopping in the political arena: Strategic state and local venues selection by advocates*, State and Local Government Review, 2011, 44
- KALDOR M., *The Idea of Global Civil Society*, International Affairs, 2003, 68
- KARR K., *Democracy and lobbying in the EU*, Bruxelles, 2007
- KLÜWER H., *Lobbying and the issue context: A quantitative analysis of interest groups influence in the European Union*, Paper presented at the Conference on “Quantifying Europe: Pitfalls and Challenges of Data Generation Processes”, Mannheim, 13-14 December 2010
- KOLLMAN K., *Outside lobbying: public opinion and interest group strategies*, Princeton 1998
- LA MARCA L., Piccoli comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc, in Comuni d'Italia, 10, 2003
- LIPSCHUTZ R.D., *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*, Millennium: Journal of International Studies, 1992, 21
- LIU X., LINDQUIST E., VEDLITZ A., VINCENT K., *Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection*, The Policy Studies Journal, 2001, 38(1)
- LOMBARDI R., Contro la giustizia: illegalità, lobby e miliardi nel Ministero di grazia e giustizia, Napoli, 1993
- LO RE C., Il governo del mondo. Istituzioni, strutture e lobby della globalizzazione (The Cooper files), Roma, 2003
- LOWERY D., *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*. Polity, Vol. 39, No. 1, January 2007
- LOWERY D., GRAY V., *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, Political Research Quarterly, Vol. 57 No.1 (2004)
- LOWI T., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, Public Administration Review, 1972, 32/4
- MACARTHUR J.R., La casta americana (la democrazia americana, le elezioni, le lobby e il sistema potere raccontato da un insider), Roma, 2010

- MADESANI C., *L'organizzazione delle lobby nel sistema democratico*, Milano, 1992
- MAGNAGHI A., *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III
- MAHONEY C., *Brussels vs. the beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Washington DC, 2008
- MANACORDA C., *New Public Management: il ruolo della formazione*, in *FOR, Rivista per la formazione* n. 66, 2006, pp. 19 - 22
- MANGANARO F., ROMANO TASSONE A., *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, 2002
- MASTROBERARDINO P., *Lobbying: agire tra i vincoli*, Napoli, 2006
- MASTROBERARDINO P., CAROLILLO G., *Una disamina concettuale del termine lobby*, in *Quaderno del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali, Giuridiche, Merceologiche e Grafiche dell'Università di Foggia*, 2006, 9
- MAYER L. H., *What is this 'lobbying' that we are so worried about?*, *Yale Law & Policy Review*, 2008, 36
- MAZEY S., RICHARDSON J. (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford–New York, 1993
- G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, 2011 Roma
- M. MAZZONI, *Il coverage della lobby nella stampa italiana*, XXVI convegno SISP, 2011
- MCFARLAND A.S., *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*, Washington, 1976
- MCFARLAND A.S., *Neopluralism*, *Annual Review of Political Science*, Vol. 10 (2007)
- MUZI FALCONI T., *La lobby come rappresentanza di interessi legittimi*, relazione al Seminario "Immagine, influenzamento e comunicazione istituzionale", Assolombarda, Milano, 3 ottobre 2000
- A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Carocci, Roma, 2012.
- NAURIN D., *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the EU*, ECPR 2007
- NICOLINI M., *Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009
- NOWNESA. S., *Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it)*, Cambridge, 2006
- NUCCI G., *Lobbying, la comunicazione imperfetta*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 7, 2001
- OCSE, *Des citoyens partenaires: information, consultation et participation a la formulation des politiques publiques*, Parigi, 2001
- OCSE, *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Parigi, 2008
- OCSE, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, Report GOV/PGC(2009)9, 2009
- OCSE, *Lobbyists, government and public trust Vol. 2. Promoting integrity by self-regulation*, OECD Publishing, 2012
- OLSON M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised edition ed.). Harvard, 1971
- PANEBIANCO S., *Il lobbying europeo*, Milano, 2000
- PASQUINO G., *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, 1997
- PASQUINO G., *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, 1988
- PEDLER R. H., VAN SCHENDELEN M.P.C.M. (a cura di), *Lobbying the European Union. Companies, Trade Associations and Issue Groups*, Dartmouth, 1994
- PETRILLO P. L., *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011
- A. PIASECKA, *Lithuania*, Washington DC: Freedom House 2007
- PIRZIO AMMASSARI G., *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nella EU*, Roma 2004
- PIZZETTI F., *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, IV
- POPPELAARS C., *Steering a Course between Friends and Foes. Why bureaucrats interact with interest groups*, dissertation, Leiden University, department of public administration, 2009
- POPPER K., *Come controllare chi comanda*, Roma, 1996

- PRISCO S., Il nuovo statuto della Regione Campania: gli istituti della partecipazione, in *Federalismi.it*, VII, 2009
- RIGHETTINI M.S., *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Roma, 2005
- RIVAL M., *Are firms lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms*, Paper presented at the "Workshop en l'honneur de Arndt Sorge", Groningen, 19/11/2010
- RUGGERI A., Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità, in *Quaderni regionali*, 2007, I-II
- SAVINI G., La nuova normativa sulle lobbies negli USA, in *Rassegna Parlamentare*, 1997, 4
- SAVINO M., Regione Unione europea: il mancato "aggiramento dello Stato", in *Le Regioni*, 2007
- SCOTT J.C., *All politics is not local: Networks and influence in North Carolina from 1993 to 2008*, Paper presented at the 2010 Conference on Empirical and Legal studies, New Haven, 2010
- J.A. SCHUMPETER, Capitalismo, socialismo e democrazia, introduzione in di M. Egidi, G.E. Rusconi, Etalibri, Milano 1994, spec. pp. 242 ss.
- SGUEO G., *Lobbying&Lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, 2012
- SOLÉ-OLLÉ A., VILADECANS-MARSAL E., *Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain*, Working Paper 2010/45, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), 2010
- SPINOSO S., *La lobby delle donne: Legge Merlin e C.I.D.D. Un modo diverso di fare politica*, Soneria Mannelli, 2005
- STIGLER G., *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago, 1975
- STONE C. N., *Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach*, Journal of Urban Affairs, 1978, 15
- TAPPARO G., *La subfornitura: una legge tra lobbies e peones*, Milano, 2000
- L. TORCHIA, La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore, in P. BILANCIA (a cura di) *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 263
- TRAVI A., Gli elementi caratterizzanti della legge regionale lombarda 11 marzo 2005, n. 12, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, 5
- TRUMAN D., *The governmental process*, New York, 1962
- TRUPIA P., *La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva*, Milano, 1989
- VECCHIATO G., *Relazioni pubbliche: l'etica e le nuove aree professionali*, Roma, 2006
- VESPERINI G., *I poteri locali*, Roma, 2001
- VISENTINI G., *Assonime: una lobby istituzionale*, Roma-Bari, 2011
- ZORACK J.L., *The Lobbying Handbook*, Washington, 1990

GLI AUTORI

ANNALISA FERRETTI – Perugia, 1982, è oggi senior account executive presso la società di consulenza SEC Relazioni Pubbliche e Istituzionali dove, all'interno della divisione Relazioni Istituzionali e Public Affairs, è responsabile della gestione di diversi clienti nazionali e internazionali. In particolare si occupa di ideare e sviluppare strategie e attività di *lobbying* e *public affairs* sia a livello di governo centrale che a livello territoriale. In passato ha lavorato, sempre come consulente in area *lobbying* e *public affairs*, in Dario Faggioni & Associati e in Sircana&Partners.

Dopo aver conseguito una laurea di primo livello, presso lo IULM di Milano, in relazioni pubbliche e pubblicità, ha frequentato un Master in Comunicazione sociale, politica e istituzionale, durante il quale ha svolto uno stage come assistente parlamentare al Parlamento Europeo a Bruxelles. Ha poi conseguito a pieni voti una laurea specialistica in Scienze Politiche presso l'Università Statale di Milano. Collabora con il dipartimento di Teoria e Tecniche della comunicazione pubblica dell'Università IULM di Milano e svolge docenze presso master e corsi di formazione.

GIUSEPPE MAZZEI – giornalista, docente e saggista. Ha insegnato dal 1982 al 1994 alla Scuola di giornalismo della Luiss di cui è stato condirettore dal 1990 al 1994. Ha insegnato anche alla Scuola di giornalismo all'Università di Tor Vergata, ha tenuto lezioni in vari corsi e master di giornalismo e comunicazione. È docente alla Facoltà di Scienze della comunicazione di Roma di Teoria e tecniche del linguaggio giornalistico e di Teoria e tecniche delle relazioni istituzionali. Dal 2004 dirige l'area rapporti istituzionali di Allianz. È fondatore e Presidente dell'associazione Il Chiostro – per la trasparenza delle lobby.

CAROLINA RAIOLA – Laureata in Comunicazione Istituzionale e d'impresa all'Università degli studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa", dal 2010 è consulente esperta di partecipazione e comunicazione presso l'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica (Presidenza del Consiglio dei Ministri). Dal 2009 è membro dell'Osservatorio AIR (www.osservatorioair.it), per cui cura le attività di comunicazione e conduce attività sistematica di ricerca sulla consultazione pubblica e l'analisi d'impatto della regolazione. Giornalista pubblicitaria dal 2007, è direttore responsabile del trimestrale IRPA Studi.

GIANLUCA SGUEO – dal 2012 è ricercatore (Post-Doc) in *Democracy and Social Innovation* presso il *Center for Social Studies*, Università di Coimbra (Portogallo). Ha conseguito il PHD in Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Lecce. È stato *Visiting Research Scholar* presso la New York University e *enseignant chercheur invité* presso l'*Institut d'études politiques* di Parigi. Nel 2009 ha conseguito un MA in diritto pubblico europeo presso l'*Academy of European Public Law*, ad Atene. È docente di Istituzioni dell'Unione europea presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Viterbo. È inoltre Direttore dell'area istituzioni di I-Com, Istituto per la competitività. Dal 2008 è iscritto all'ordine dei giornalisti (www.gianlucagueo.it).

ALESSANDRO ZAGARELLA – laureato in Scienze Politiche, ha conseguito nel 2011 il master in Relazioni istituzionali, lobbying e comunicazione d'impresa presso la LUISS Guido Carli. Attualmente è Segretario dell'Unità per la Trasparenza del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, ufficio di gabinetto preposto ai rapporti con i lobbisti, presso il quale coordina le procedure di consultazione telematica dei portatori d'interesse e le attività di ricerca. Presso il medesimo Ministero è anche componente del Gruppo di lavoro UNESCO, dove si occupa della valorizzazione e salvaguardia del patrimonio rurale italiano a livello internazionale nelle sedi UNESCO. Ricercatore del CUEIM-Consortio Universitario di Economia Industriale e Manageriale, da agosto 2011 è "cultore della materia" presso la cattedra di Teorie e tecniche del lobbying della Facoltà di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli.