

La rappresentanza degli interessi : Lobby

Il termine Lobby, al di là dell'origine semantica della parola, indica quella dinamica attraverso cui gli interessi particolari cercano di influire sulle decisioni pubbliche.

La trasparenza è la base della democrazia, più queste dinamiche d'influenza sono conosciute e conoscibili più l'operato degli amministratori sarà dai cittadini conosciuto e conoscibile e questo lo si può fare assicurando un flusso continuo di informazioni tra elettori ed eletti, al di là del filtro dell'informazione giornalistica o partitica.

In questo senso s'inserisce l'attività dei lobbisti (i rappresentanti degli interessi particolari) grazie ai quali le aziende, le associazioni, i cittadini, le categorie professionali possono diventare interlocutori della politica, in quel processo volto a ridurre sempre più il deficit democratico di partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

L'attività di lobby può essere indirizzata alla tutela degli interessi, in senso lato economici, cosiddetta attività di lobbying profit, o alla tutela d'interessi non solo economici ma anche sociali, umanitari (..), cosiddetta lobbying non-profit.

Panorama Internazionale:

Stati Uniti e Canada lavorano da decenni per perfezionare i loro sistemi di regolamentazione dei lobbisti. Nel 1988 in Canada è stato emanato il Lobbying Registration Act. All'interno di questo, dopo la modifica del 2006, si possono individuare 4 elementi fondamentali:

- Precisa definizione di lobbista (ne individua tre tipi) di decisore pubblico e di attività di lobby
- Un registro obbligatorio per ogni lobbista dove indicare ogni contatto realizzato
- Precisa autorità con competenze ispettive e sanzionatorie (credo da noi sarebbe solo l'ennesima barriera burocratica)
- L'obbligo in capo al "Commissioner" di presentare annuali relazioni al parlamento su eventuali violazioni del codice di comportamento, sulle sanzioni e sullo stato di attuazione del registro.

Stati Uniti:

Nel 1995 il congresso statunitense ha adottato il Lobbying Disclosure Act, il quale ha subito diverse modifiche come quelle apportate da Obama nel 2009, le quali ad esempio stabiliscono che i contatti debbano avvenire solo ed esclusivamente per iscritto e che i lobbisti non possano ricoprire ruoli all'interno di commissioni o comitati consultivi del governo.

Secondo la definizione in esso contenuta costituisce contratto lobbistico ogni comunicazione, orale o scritta, indirizzata ad un pubblico ufficiale, svolta per conto di un cliente e riguardante la modifica o l'adozione di leggi federali. I lobbisti possono lavorare come soggetti indipendenti, appartenere ad un'organizzazione o agenzia di lobbying, ma non solo, la normativa si applica anche a coloro che utilizzano il 20% del loro tempo, nell'arco di tre mesi, per l'attività di lobby nell'interesse di un determinato cliente. Spetta al lobbista o all'agenzia/società di lobby registrarsi presso un albo pubblico tenuto dal segretario di entrambe le camere.

TABELLA I. 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>		
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>		
a. Tecniche del lobbying utilizzate	SI	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>		
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

Panorama Europeo :

Elemento di differenziazione tra i sistemi nordamericani e i più giovani sistemi europei risiede in primis nel differente intento che i primi vogliono perseguire, il sistema nordamericano è volto a garantire la trasparenza, ridurre la corruzione e promuovere la responsabilità del decisore pubblico, quello europeo è volto a facilitare l'interazione tra imprenditori e legislatori. Questo almeno sino all'impulso delle istituzioni europee, le quali invece spingono nella direzione di favorire e rafforzare la trasparenza del processo legislativo.

Tra i paesi europei che per primi hanno provveduto a porsi il problema della regolamentazione vi è la Germania che ha implementato un suo registro dei lobbisti nel 1951, normative specifiche esistono in Lituania, 2001, Polonia, 2005, Ungheria, da ultimo modificata nel 2013, Macedonia, 2008, in Francia, 2009, in Slovenia, 2011 e in Austria 2012.

Nel 2011, Parlamento Europeo e Commissione hanno deciso di creare il registro per la trasparenza, entrato in vigore successivamente all'emanazione della L. n. 191/29 (Interinstitutional Agreement del 23 giugno 2011 la cui base giuridica risiede nel TUE art. 11 paragrafi 1 e 2), il quale non ha carattere obbligatorio. Tale convenzione regola le modalità di partecipazione dei gruppi di pressione ai processi di produzione normativa europea.

Come detto si tratta di un registro volontario, esclusivamente telematico, nel quale si trovano le indicazioni che si riferiscono alla denominazione, all'indirizzo, al n.tel, all'indirizzo mail, al sito internet dell'organizzazione, al contatto per le attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro, alle finalità e al mandato, ai settori d'interesse, alle attività, al numero di persone impegnate in tali attività, alle principali proposte legislative che hanno interessato tale attività nell'anno precedente, alle informazioni di carattere finanziario sull'intero anno di attività in riferimento all'ultimo esercizio concluso e una dichiarazione di intenti finalizzata a rispettare il codice di condotta allegato.

La normativa europea prevede come benefici a favore degli iscritti della possibilità di essere informati anticipatamente circa l'apertura delle consultazioni in merito ai provvedimenti di loro interesse e la possibilità di ottenere un pass speciale per l'accesso alle sedi europee.

Nel panorama europeo segnano un punto di rottura, rispetto all'originaria impostazione che come si ricordava era volta a favorire l'interazione tra il mondo imprenditoriale e i legislatori, le recenti legislazioni di Slovenia ed Austria, i cui provvedimenti adottati vanno nella direzione di favorire invece una maggiore trasparenza e un tentativo di riduzione dei fenomeni di corruzione.

In Slovenia la registrazione dei lobbisti è obbligatoria, per gli individui che lavorano a titolo privato, per i clienti, per le aziende, per i compensi ricevuti, per gli eventuali contributi elettorali destinati a partiti politici, per le questioni su cui si esercita la pressione e gli uffici contattati. In Slovenia i funzionari dei governi devono riferire i contatti con i lobbisti, che poi vengono pubblicati nella pagina web della commissione a ciò incaricata.

In Austria la legge per la trasparenza delle attività di lobbying e advocacy approvata nel 2012 impone, ai lobbysti professionisti che percepiscono compensi e ai gruppi d'interessi che impiegano lobbysti, di registrarsi presso il registro dei rappresentanti degli interessi oltre a dover indicare le informazioni sull'identità dei lobbisti e dei loro clienti, sul valore dei contratti di lobbying e sui contatti dei lobbisti con i funzionari del governo.

In Inghilterra, vi è una proposta del 2013 del governo Cameron, si tratta di un'autoregolamentazione da parte delle tre maggiori società di lobby, niente a che vedere ne col modello Americano ne tanto meno con la legislazione "forte" di Austria e Slovenia.

In Italia:

Un sondaggio condotto da Burson Marsteller nel 2013 ha rilevato che, proprio in Italia, il 69% degli intervistati si dichiara favorevole all'adozione di un registro o comunque di regole più esaustive per i gruppi di pressione.

L'esigenza di addivenire ad una regolamentazione dell'attività di lobby è stata avvertita anche dai "dieci saggi", nominati dal Presidente della Repubblica nel 2013, i quali hanno auspicato:

1. La creazione di un albo dei portatori di interessi (io personalmente ritengo si debba trattare di un albo con la semplice funzione di pubblicità notizia, altrimenti si tratterebbe dell'ennesima barriera burocratica)
2. Attribuire ai professionisti abilitati il diritto d'intervento nell'istruttoria legislativa
3. Obbligare le istituzioni ad esplicitare le motivazioni delle decisioni, dando conto dell'interazione con i soggetti privati.

L'intervento dei "dieci saggi" è solo l'ultima testimonianza di un'esigenza avvertita da molti, nel marzo 2013 è stato presentato un disegno di legge a firma del deputato Pisicchio "disciplina dell'attività di relazione istituzionale", è il tentativo n. 52, il primo risale al 1976, proposte che hanno visto l'intervento di tutto l'arco parlamentare i Ps con Senatore Nencini, il gruppo misto con il Senatore Bruno, il PDL con Senatore D'Ambrosio e il PD con Senatore Manconi.

Il primo tentativo compiuto, tutt'ora operativo, è quello del Ministero per le politiche alimentari e forestali che ha creato un registro dei portatori di interessi, entrato a regime nel settembre 2012, il quale ha il compito di gestire l'attività di interazione tra il Ministero e i rappresentanti di interessi che hanno necessità di relazionarsi con esso.

I diversi sistemi di regolamentazione, finora analizzati, possono essere raggruppati in tre macro modelli:

1. Il modello degli "incentivi", a fronte della registrazione, di solito facoltativa, alla quale seguono dei doveri, come la rendicontazione periodica, il rispetto della trasparenza e l'adozione di un codice deontologico, segue generalmente l'incentivo, ossia la possibilità di accedere direttamente alle sedi istituzionali e godere quindi di un accesso prioritario agli incontri con i titolari delle cariche istituzionali: (Es: Proposta del 2007 del Ministro Santagata);
2. Il modello della "gabbia" è volto ad impedire l'esercizio della professione del lobbista al di fuori del regime di trasparenza e rendicontazione, quindi questo modello, a differenza del primo, prevede un sistema obbligatorio di registrazione. Si vuole imporre un sistema di regole a tutti gli attori del lobbying. (Es: Proposta del Senatore

Bruno, Disegno di legge n. 2792, il quale imponeva, una supervisione del CNEL, con relativo obbligo di riferire ogni anno in parlamento, un iscrizione obbligatoria, un regime sanzionatorio e di accreditamento professionale; Verso il sistema della gabbia va l'art. 346 bis c.p il quale 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.);

3. Il modello della "inclusione" vuole migliorare la reputazione delle istituzioni attraverso il coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi di pressione nella formulazione delle decisioni. Si vogliono rendere i percorsi decisionali il più possibile partecipati, migliore sarà il grado di coinvolgimento dei soggetti interessati, migliore sarà la percezione della collettività nei confronti di quell'istituzione che l'ha adottata. (Es: l'iniziativa più nota risale al 2007 con l'approvazione di una legge regionale ad opera della regione Toscana)

I disegni di legge in cammino al Senato, pur provenendo da gruppi parlamentari in alcuni casi agli antipodi, hanno molti aspetti in comune. Ve ne sono due di provenienza PD (S. 358 e 1497), uno di Forza Italia (S. 806), uno del NCD (S. 281) ed infine uno del PSI, primo firmatario il viceministro alle Infrastrutture Riccardo Nencini (S. 643). Nell'avviare la discussione, il relatore, senatore Campanella, ha evidenziato come l'elemento chiave nella disciplina della rappresentanza degli interessi particolari, sia costituito dall'istituzione di un apposito registro, idoneo ad assicurare la trasparenza sull'identità dei soggetti che intendono esercitare l'attività di lobbying e sulla condotta di chi invece svolge pubbliche funzioni. In ognuno dei provvedimenti all'esame della Commissione, è prevista l'istituzione del Registro pubblico dei lobbisti, si definiscono i diritti e gli obblighi degli operatori del settore e si provvede all'adozione di un codice deontologico in cui dovranno essere stabilite le modalità di comportamento cui si devono attenere coloro che svolgono attività di relazione istituzionale.

Si riscontrano, invece, differenze quanto all'individuazione dell'autorità preposta al controllo degli obblighi: si va dall'assegnazione di questa funzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al CNEL (che invece la riforma del Senato intende abolire), all'istituzione di un'apposita struttura presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui, tra l'altro, affidare anche l'incarico del coordinamento di tutte le attività di monitoraggio e la tenuta del registro.

Sarebbe sbagliato, quando si parla di lobbies, limitare lo sguardo alla sola attività svolta in sede parlamentare, in un sistema come il nostro, proteso verso l'autonomia decisionale degli enti locali, si trascurerebbe l'importanza proprio delle amministrazioni locali. Il panorama legislativo a livello regionale, in materia di lobbying è, ad oggi, ancora ad un livello embrionale.

Le Regioni che hanno fatto gli sforzi maggiori sono, Umbria, Toscana, Emilia Romagna ed Abruzzo.

Umbria: legge regionale n. 14 del 16/02/2010 recante "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione" La consultazione viene concepita come uno strumento di democrazia partecipativa che, recependo le linee guida del Piano E-Gov 2012, consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni.

Emilia Romagna: legge regionale n. 3 del 9/02/2010, " Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"

Toscana: legge regionale n. 69 del 2007 " Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". Tale legge regionale affida alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive.

Tabella riassuntiva

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

(Elaborazione dati ad opera dei materiali provenienti dall'università Luiss Guido Carli)

Una mia Riflessione:

L'attività di lobbies non è altro ciò che accade nella realtà dei fatti da più di qualche millennio, il contemperamento degli interessi della società civile da parte dei rappresentati della stessa. Si vuole in concreto formalizzare quella che è l'attività di un buon politico, ascoltare le necessità del substrato produttivo, sociale, amministrativo ed economico della società al fine di creare una legislazione il più possibile condivisa e rispondente alle necessità reali dei propri rappresentati. A mio avviso, istituendo un ufficio, una divisione interna o anche solo impiegando le forze esistenti, destinandole alla gestione dei rapporti con l'esterno, con tanto di tabelle di produttività, per evitare che diventi una realtà improduttiva, si potrebbero rendere trasparenti le istanze presentate dai gruppi d'interesse regionali e trasformarle in proposte, iniziative, disegni di legge o discussioni in sede di consiglio regionale. Oltre a questo obiettivo si perseguirebbero gli ideali di trasparenza e probità che dovrebbero essere propri di ogni rappresentante della cosa pubblica. Il sistema sanzionatorio esiste già, basta applicare le norme di carattere amministrativo, civile e penale esistenti. L'obiettivo dev'essere rispondere alle esigenze del cittadino, non creare barriere burocratiche che impediscano alle istanze di giungere all'attenzione dei rappresentanti. Questo dal punto di vista dell'amministrazione, mentre dal punto di vista privato, la possibilità di fornire canali di accesso privilegiati ad organizzazioni, società di consulenza o professionisti renderebbe la trasparenza l'unico canale d'accesso, perché il più diretto ed immediato, ai luoghi di produzione normativa.

1

¹ Rielaborazione del Paper No. 2014-13, "Lobby. La rappresentanza di interessi" dell'Università Commerciale L.Bocconi