

9.5.2013
Roma

Atti del Convegno
Lobby
come
Democrazia



Percorsi costituzionali

La tavola rotonda "Lobbies come democrazia" è dedicata ad approfondire il tema delle *lobbies* assumendo il presupposto che esso è cruciale per il buon funzionamento della democrazia liberale e che non solo è una attività lecita quando svolta in modo trasparente ma è utile per il decisore pubblico, come strumento per acquisire informazioni tecniche.

L'attività di lobbying opera quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire soggetti privati e decisori pubblici. Gli autori che hanno preso parte al dibattito illustrano il caso italiano evidenziando l'esigenza di regole certe nella materia a oggi assenti.

fMC
Fondazione Magna Carta

Atti della Tavola Rotonda

Lobby
come Democrazia

in occasione della presentazione
della rivista scientifica

“Percorsi Costituzionali”

9 maggio 2013,
Auditorium Gestore Servizi Energetici - Roma

Il presente volume raccoglie gli atti dei relatori che sono intervenuti in ordine d'intervento.

Il presente volume è stato curato da Francesca Traldi e Ilaria Galateria.

Si ringraziano gli ospiti intervenuti per la preziosa collaborazione.

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2013
presso la Grafica Di Marcotullio s.a.s. - Roma

Giuseppe de VERGOTTINI

A nome della fondazione Magna Carta e a nome della direzione della rivista ringrazio il Presidente Gestore dei servizi energetici e Amministratore Delegato, Nando Pasquali, per averci ospitato in questa bellissima sala. Vi ringrazio per la vostra presenza in occasione della presentazione dell'ultimo fascicolo della rivista scientifica *Percorsi costituzionali* della Fondazione Magna Carta intitolata: *Lobby come Democrazia*. L'argomento non è nuovo, però sempre attuale, soprattutto in Italia.

La rivista si propone di trattare, con un taglio scientifico, problemi che non sono meramente teorici ma che hanno anche una evidente attualità concreta. Il tema di oggi ha queste caratteristiche. Il problema di fondo è quello del collegamento tra interessi che hanno bisogno di emergere a livello di esame istituzionale e Istituzioni, in particolare l'Amministrazione, il Governo in senso stretto, il Parlamento, un'Amministrazione comunale, provinciale o regionale e così via. Quando parliamo di *lobby* e lobbismo, siamo condizionati dall'idea che il lobbismo sia qualcosa di deteriore, di sospetto, svolto in modo non trasparente, sviato da quelli che sarebbero i corretti canali di rappresentanza e di collegamento con il mondo delle Istituzioni. Sappiamo che in realtà il discorso è molto più complesso e che ci può essere un collegamento di interessi con le Istituzioni in modo assolutamente lineare, trasparente e corretto. E' chiaro che gli interessi hanno bisogno di trovare un proprio spazio.

In Italia non abbiamo forme di collegamento con il sistema delle Istituzioni, delle Audizioni parlamentari, e interessi differenziati economici, sociali, politici. Per esempio, abbiamo una vecchia proposta, che risale ad alcuni anni fa, di istituire un registro presso il CNEL delle imprese. Quello che è stato notato è che, probabilmente nel passato, in Italia, abbiamo avuto un momento prevalente in cui le forme classiche dell'organizzazione politica cioè dei partiti, soprat-

tutto quelli strutturati, hanno teso a sentirsi come canali preferenziali attraverso cui far accedere gli interessi organizzati verso il mondo delle Istituzioni e questo ha probabilmente rallentato l'idea di una formalizzazione di sistemi degli interessi. Questo può essere una delle tante letture oppure ci potrebbe essere la trascuratezza, la mancanza di volontà politica. Il problema è, come confermano i contributi che noi pubblichiamo, ancora di attualità. E' un problema dibattuto e quindi abbiamo il Prof. Bassanini che voi tutti conoscete, il Presidente della Cassa Depositi e Prestiti, che sicuramente ci farà una relazione interessante su questo argomento e Presidente di Confindustria per il Digitale Stefano Parisi, anche lui chiamato a dare il suo contributo su questo argomento. Poi abbiamo avuto il piacere di avere come interventi una serie veramente numerosa di persone estremamente qualificate che verranno a farci presente qual è il punto di vista delle entità che rappresentano in questa tematica di attualità. Quindi a tutti chiederemo di dare il loro contributo.

Franco **BASSANINI**¹

Questo volume è molto interessante e qualche riflessione me l'ha fatta nascere. Innanzitutto ho fatto una piccola ricerca. Dal '79 cioè da quando io sono stato eletto per la prima volta in Parlamento fino al 2006, dal '79 al 2012 sono stati presentati 43 progetti di legge, proposte di legge per la disciplina delle lobbies, nessuna è stata approvata. Alcuni anche firmati autorevolmente, non da backbencher ma da personaggi di primo piano, ma nessuna è stata approvata. Probabilmente, in una prima fase, la ragione è quella che de Vergottini accennava: avevamo partiti forti e strutturati nella prima fase dagli anni '70 agli anni '80, che pensavano di gestire autonomamente i rapporti con gli interessi e i poteri più o meno forti, che, infatti, fa-

¹ Testo non rivisto dall'Autore.

cevano attività di lobbies essenzialmente nei confronti dei partiti che poi “organizzavano” il lavoro del Governo e del Parlamento.

Non a caso, in quell’epoca, avevamo dei partiti che avevano delle organizzazioni centrali articolate per settori, in alcuni casi addirittura settori merceologici, per così dire, produttivi ed economici, per cui era, come dire, una parte dell’attività di partito il rapporto con gli interessi e con chi li rappresentava. Forse, a quel punto, non faceva comodo ai partiti una regolamentazione delle lobbies che rendesse trasparenze e in qualche modo riconosciuta la loro attività e che gli creasse dei canali alternativi rispetto al rapporto magari oscuro con il partito.

Negli anni più recenti, temo che la ragione sia opposta, i partiti sono diventati debolissimi come struttura organizzativa e anche come legittimazione nell’opinione pubblica; allora forse l’idea che ci sia una regolamentazione che fa emergere in maniera trasparente la rappresentanza, la canalizzazione delle idee e delle proposte degli elementi di valutazione nei confronti dell’istituzione degli interessi organizzati fa un po’ paura, perché quasi si teme che ad una rappresentanza basata sempre sui partiti sostanzialmente deboli se ne sostituisca un’altra basata su forme di rappresentanza diversa dagli interessi.

E’ singolare che da molti decenni si discute della rappresentanza. Una volta si preferiva dire “gruppi di pressione”, “gruppi di interesse”, la parola *lobbies* si usava più raramente; la troviamo però in maniera esplicita, con un sottotitolo, nel rapporto dei dieci saggi istituiti da Napolitano. Ormai, giustamente, la si può utilizzare. Questo titolo lo avete pensato prima del rapporto dei dieci saggi, però il rapporto dei dieci saggi, da questo punto di vista, è significativo.

Il rapporto dei dieci saggi fa una scelta giusta, moderna, propria di una democrazia pluralista, come è o come dovrebbe essere la nostra. Dice che le lobbies esistono, vanno riconosciute, regolamentate - la regolamentazione afferma che cosa devono fare, per avere trasparenza e riconoscibilità della attività che svolgono, che è una delle

componenti dei complessi processi decisionali, propri di una democrazia pluralista e moderna in una società complessa come la nostra.

Guardate che, anche qui, sia nell'epoca dei partiti forti sia nell'epoca dei partiti deboli, i processi di decisione democratica, come sappiamo tutti, erano molto complessi. I partiti determinavano le loro posizioni e quelle dei loro rappresentanti nel Governo, attraverso rapporti complessi con gli interessi organizzati. C'erano poi delle sedi di concertazione o di consultazione e addirittura si è incominciata un'ampia e più che legittima discussione intorno a meccanismi compatibili con quelli della democrazia rappresentativa, se la concertazione ne lascia poi alla fine la decisione politica agli organi costituzionali che in molti casi non si sostituiscono agli organi costituzionali di fatto condizionandone le scelte. Quindi il tema c'era, un tema irrinunciabile: i processi democratici sono complessi, però veniva pudicamente nascosta la realtà di queste rappresentanze di interessi. Diciamo che gli unici che divenivano apertamente istituzionalizzate erano le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni sindacali di varie categorie imprenditoriali.

Le organizzazioni che rappresentano interessi specifici o di singoli settori, invece, facevano la loro attività per così dire "al di fuori" di qualunque riconoscimento o regolamentazione. Allora la domanda a questo punto è: ma non c'è dubbio che noi abbiamo un problema di rafforzamento del ruolo della politica, una democrazia moderna che richiede una politica, altrimenti decidono altri. Ma decidono altri perché sono cattivi e, allora bisogna tenerli fuori dalla porta, oppure la loro presenza, partecipazione riconosciuta e organizzata non è anche questo un modo per responsabilizzare la politica?

La prima risposta è certamente che la politica è debole quando si continuano a mantenere meccanismi di tipo elettorale che condannano ad essere minima o marginale la legittimazione democratica e la rappresentatività del parlamento. Questione che è sul tavolo da alcuni anni ma che per ragioni che ben sappiamo non ha portato

a volere un cambiamento della legge elettorale o quella dell'elezione del parlamento o quella politica nazionale. Però in mancanza di un accordo su quale sistema elettorale sostituirla - ed essendovi sempre qualcuno che senza dirlo ha interesse a mantenerla - perché in quel momento ha o pensa di avere vantaggio dalla sua applicazione, quella legge resta. Se la politica vuole essere forte, prima di tutto, deve avere istituzioni rappresentative legittimate dal consenso dei cittadini.

Pensare di rafforzarle tenendo fuori dal confronto gli interessi reali organizzati, è come dire, una soluzione difensiva che, a mio avviso, non conduce da nessuna parte e quindi io penso che i dieci saggi abbiano fatto bene a dire che ci sono nel mondo lobbies. I modelli di regolamentazione ci sono nei paesi più avanzati, a partire dagli Stati Uniti.

In tante cose, la democrazia americana, è come dire, un modello da studiare se non altro per una ragione che ci guardiamo intorno: è la democrazia organizzata più antica del mondo che abbia mantenuto il suo impianto, e quindi lì possiamo, con gli adattamenti necessari, discutere. Ma c'è anche un'altra questione che sta emergendo con forza, penso, per esempio, all'editoriale del Professor Giavazzi del 9 maggio sul *Corriere della Sera*, una politica debole che non ammetta un confronto aperto e organizzato con gli interessi reali, esistenti nella società, finisce spesso per lasciare il campo della decisione politica nelle forme più oscure, a burocrazie che si autoriproducono e che decidono nella totale oscurità perché formalmente sono gli esecutori delle decisioni e delle scelte della politica. In realtà, come noi sappiamo - e come ha scritto bene Giavazzi - sono quelli che decidono la scelta di rinunciare ad accompagnare alle giuste misure di *fiscal consolidation* del risanamento dei conti pubblici, una serie di provvedimenti a sostegno della crescita, per proseguire sulla strada del loro risanamento. Questo però non è avvenuto per una scelta della politica o non è avvenuto per scelte burocratiche?

La mia personale convinzione è che non è avvenuto per scelte di burocrazia, indipendentemente dal colore politico dei Governi, alimentate da una condizione di generale debolezza della politica di condizionare le scelte. Quindi io mi chiedo se non sia vero che, andare verso una corretta disciplina e un riconoscimento del ruolo delle *lobbies* nelle interlocuzioni della politica, sia anche un modo per sollecitare un rafforzamento della politica, per bilanciare il peso di interessi non trasparenti, non riconosciuti non dichiarati di cui non è chiara la logica.

C'è poi una ragione in più. Oggi la nuova legge definisce come un reato il commercio o il traffico illecito di influenze, nel "traffico illecito di influenze" si suppone che ci sia qualcosa che dice che cosa è lecito e cosa non lo sia e quindi occorre stabilire quando una attività è lecita o non è lecita, con questo rischio che, in mancanza di una disciplina dell'attività di trasmissione degli interessi, di una disciplina delle *lobbies*, o questa norma resta priva di applicazione o cosa peggiore, che l'applicazione di questa norma, è frutto di decisioni discrezionali da parte degli organi giurisdizionali di vario genere, aggravando quello che oggi è uno dei problemi della nostra società soprattutto in confronto con tutto quello che riguarda il mondo e le attività economiche e cioè quello che gli anglosassoni chiamano la *impracticability* della giustizia. Noi abbiamo due problemi: non solo i tempi della giustizia ma anche l'imprevedibilità della nostra giustizia.

Le leggi hanno sempre dei margini di interpretazione ma, o c'è una disciplina o se no ogni giudice farà quello che si inventa, e a questo punto ancora una volta, se io fossi un investitore straniero non investo in Italia e se sono un italiano cerco di trovarmi da fare qualche cosa all'estero perché forse là si lavora, si produce si investe meglio che non in Italia, possiamo rassegnarci a questo? io credo di no.

Giuseppe de VERGOTTINI

Ringrazio il Prof. Bassanini che ha speso una parola molto decisa a favore di una disciplina per le lobbies e che ha ribadito il concetto che l'ottimale sarebbe tener distinto il ruolo degli interessi, che devono emergere, dal ruolo dei decisori e l'*ottimum* sarebbe che tutto questo avvenisse in un quadro di riferimento di politica con protagonisti forti e strutturati e non slabrati o volanti come purtroppo abbiamo in Italia in tempi recenti. Ora chiedo al Presidente di Confindustria Digitale, Dott. Parisi d'intervenire su questo argomento.

Stefano PARISI

Ritengo molto utile il contributo offerto dai saggi pubblicati in questo numero di *Percorsi Costituzionali*, innanzitutto perché nel nostro Paese l'attività di *lobby* è ancora vista con un connotato negativo. Ricordo che quando ero Direttore di Confindustria, nel periodo 2001-2004 si istituì una direzione che si chiamava "coordinamento dell'attività di *lobby*" e io fui molto criticato per questo. La CGIL, per esempio, sostenne che era scandaloso che Confindustria fosse divenuta una *lobby*, ma le critiche arrivarono anche da personaggi molto importanti interni al sistema confindustriale. Di recente addirittura un grande imprenditore italiano ha espresso delle forti critiche sulla mancanza di peso, ruolo e profilo di Confindustria, in parte anche condivisibili, ma includendo tra gli aspetti negativi il fatto che Confindustria stesse diventando una *lobby* di interessi particolari. Ora, Confindustria è una *lobby*, o meglio è anche una *lobby* di rappresentanza degli interessi delle imprese italiane. E il fatto che si discuta ancora di questo, mi preoccupa molto. Sarebbe una manifestazione di ipocrisia se un'organizzazione di rappresentanza di interessi negasse la sua natura

mascherandola dietro più “alte” attività, svolgendo invece l’attività di *lobby* sotto il tavolo, nelle segrete stanze del potere. Penso, al contrario, che sia molto meglio essere trasparenti, dichiarare di essere un gruppo di rappresentanza di interessi. Se fosse passata la norma in cui si prevedeva il reato d’influenza del decisore pubblico, presentata nel 2012 in Parlamento, come ricorda il saggio di Petrillo in questo volume, molte delle persone che sono in questa stanza sarebbero in flagranza di reato.

Della mancanza di trasparenza e di consenso positivo che riscontra un gruppo di interessi che voglia rappresentare le proprie istanze in modo chiaro alla luce del sole, se ne giovano i gruppi che invece agiscono in maniera opaca, distorta e magari finiscono per avere maggiore influenza di quelli che lo fanno in modo trasparente. Ad esempio, pensiamo a tutto quello che è il tema della concertazione e cosa ne è derivato nel nostro Paese. I cosiddetti corpi intermedi, rappresentanze sociali, hanno un peso molto importante o lo hanno comunque avuto in Italia almeno per vent’anni, certamente dal 1992 fino al governo Monti, che ha dichiarato la concertazione superata. In tutti questi anni, queste organizzazioni, che sono poi gruppi di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, hanno avuto un peso determinante, partecipando alle più importanti decisioni di politica economica del governo, che sono state prese in una forma di concertazione, ma con livelli di responsabilità molto diversi. Perché la responsabilità finale è della politica, non certo dell’organizzazione sindacale di rappresentanza. Nel passato io ho lavorato molto intorno al tema della concertazione, sia nel governo che fuori, così che ho visto molto da vicino come la capacità di influenza “sotto il tavolo” di quelle forze di rappresentanza sia stata notevolissima. Non solo sulle decisioni politiche, ma anche sulle nomine, finendo per influenzare, non soltanto la politica economica, ma anche il potere decisionale della politica e del governo.

In questo quadro si apre la questione della qualità della politica, del rapporto tra il decisore e il lobbista. Il lobbista può essere più o meno forte, può essere capace di intervenire, di spiegare, ma la res-

ponsabilità della decisione finale è sempre della politica. Nei saggi presentati in questo volume è stato scritto che ciò funziona da “paravento”, nel senso che consente al politico di alzare le mani e dire che “non ce l’ha fatta a fare la determinata riforma a causa dei gruppi di pressione”. Ma in realtà non si capisce per quale motivo il politico non possa resistere ai gruppi di pressione, se ha le giuste capacità politiche, se ha una visione di insieme deve fare le sue scelte su queste basi, assumendosi le sue responsabilità.

Secondo tema molto importante è la qualità delle norme, generalmente in Italia molto bassa, sia in termini di impatto sulla realtà effettiva del Paese, che in termini di chiarezza e linearità. Quanto al primo aspetto va detto che spesso accade che le norme non vengano neanche attuate a livello di decreti ministeriali. Quando poi finalmente emergono i decreti che ne consentono l’attuazione, il risultato è ormai lontanissimo da ciò che si voleva ottenere. Quindi bassa qualità della norma in quanto è bassa la capacità di realizzare gli obiettivi che la norma stessa si propone. In merito alla questione della complessità, io credo che se è vero che pesa sicuramente l’aspetto culturale, è altrettanto vero che c’è una debolezza dell’apparato decisionale, sia esso di governo che politico e amministrativo, nel tenere la barra ferma sugli obiettivi proposti e nel fare in modo che la norma sia semplice e capace di raggiungere un determinato obiettivo. Al contrario la complessità emerge perché si cede a molte pressioni. Quindi le norme sono spesso contraddittorie fra di loro e al loro interno, motivo per cui diviene ardua la loro attuazione, essendo spesso il risultato di mediazioni confuse, tessute per assicurare un contentino a tutti. Il grande tema della qualità della norma, della sua semplicità ed efficacia è una questione che attiene alla competitività del nostro paese, che non si risolverebbe con una regolazione delle attività di *lobby*.

Anzi, rispetto alla possibilità di regolare per legge l’attività di *lobby* vedo alcuni pericoli all’orizzonte. Il primo è relativo al perimetro di attività che verrebbe regolato. Per esempio se vediamo la via seguita

in Israele, la regolazione è stata fatta nella Knesset, il parlamento, che ha regolato anche tutto quello che avviene al di fuori della Knesset stessa. Questo è uno dei primi aspetti da considerare perché molto delicato, in quanto bisogna prendere atto che la pressione, l'attività di *lobby*, non si fermano alla sfera parlamentare. Il punto, dunque, è cosa succede dopo e quindi bisogna stabilire quale deve essere l'ambito di regolazione di questa attività. Il secondo aspetto, molto delicato, riguarda il rischio di irrigidire e ulteriormente rallentare il processo dell'attività legislativa e regolatoria. Venendo da un mondo regolato, qual'è quello delle telecomunicazioni, che conosco bene, posso riferire come il processo di regolazione sia organizzato in maniera abbastanza efficace. Prima di prendere una determinata decisione, il regolatore fa un'analisi di mercato e lancia una consultazione pubblica, da cui ricava i diversi pareri degli attori del mercato. Poi, su queste basi, prende la decisione finale, cosa che non lo esime dal correre rischi sulla qualità della regolazione; però sicuramente si tratta di un processo abbastanza trasparente ma non sempre prevedibile nei tempi. Cosa che genera incertezza nelle imprese regolate. Ma guardiamo cosa succede a Bruxelles, dove l'attività di *lobby* è molto regolata: non possiamo dire che la qualità della regolazione europea e la tempestività dei processi decisionali comunitari siano una leva competitiva per le economie europee. Quindi attenzione a non regolare dei processi che diventano talmente lunghi, talmente complessi, che rischiano di portarci molto lontano e di rendere ancora più inefficace il nostro sistema decisionale.

Altra questione che lascia molto perplessi è quella dell'Albo. Devo dire che non so bene cosa vuol dire e ho dei seri dubbi a riguardo. La *lobby*, infatti, la può svolgere una singola impresa o un singolo gruppo di interessi, l'importante, probabilmente, è che questa attività sia esplicita. Ma che addirittura ci sia un registro per determinare chi può o non può esercitare la *lobby*, perché ha o no il certificato rilasciato, non si sa da chi, se dal Ministero dell'Interno, dall'ufficio passi del Parlamento o da un Consiglio dei Lobbisti. In-

somma un pasticcio, e la creazione di un'altra corporazione auto-referenziata. No grazie ne abbiamo abbastanza.

Credo, invece, che molto possa essere fatto sulla qualità dei lobbisti stessi, cioè su coloro che devono fare questo mestiere, perché lo devono fare bene, in modo trasparente e intelligente. Non devono avere l'ansia da *lobby* perché il capo gli ha detto che bisogna portare a casa quel certo emendamento, quindi scatenarsi per raggiungere l'obiettivo a tutti i costi. Per poi magari accorgersi che è contrario agli interessi che rappresentano o che è inutile al gruppo di interesse o all'azienda che rappresentano. Quindi non ansia da risultato formale, ma capacità di leggere la sostanza delle cose. Meglio una legge semplice e lineare dalla quale l'azienda possa avere un quadro di regola semplici e certe, che non generi successivi passaggi burocratici, che non la corsa all'emendamento in un contesto normativo a quel punto non più controllato. Inoltre è importante avere chiaro che siamo in un sistema democratico, in cui la *lobby* a un certo punto si deve fermare, perché poi spetta al decisore decidere e assumersi le proprie responsabilità. Questo è un aspetto, l'altro è che il decisore tiri su la schiena, cioè che abbia il coraggio di avere un rapporto sereno con chi rappresenta degli interessi, specie su temi molto delicati e complessi. Non è, infatti, improbabile che un parlamentare non conosca problemi così complessi come possono essere quelli di specifici settori produttivi. Abbia, perciò, l'umiltà di ascoltare, capire e studiare, ma anche la forza di prendere una decisione con la schiena dritta. Ecco io credo che questo sia il vero tema sul tappeto, dopodiché se dobbiamo fare una norma facciamola pure, ma non pensiamo che regolare l'attività di *lobby* sia la soluzione ai problemi del nostro sistema normativo. La *lobby*, la rappresentanza di interessi, è scritto in questo volume, non è tanto un diritto, è una libertà. E' una nostra libertà come è giusto che sia, perché se vi è un interesse, esso deve poter essere rappresentato, ma come tutte le libertà vanno esercitate nell'ambito di regole e di capacità di autocontrollo. Credo più nell'autoregolazione che non nelle norme confuse e di difficile attuazione. Credo anche che, su questi temi, sia

importante riuscire ad avere un confronto con la politica per ragionare su come deve essere utilizzata la *lobby*. Eviterei invece di promuovere una norma sulla cui utilità e necessità nutro parecchi dubbi.

Giuseppe de VERGOTTINI

Ringrazio il Dottor Parisi che è stato di una chiarezza esemplare. Mi sembra opportuno mantenere scisso il profilo del decisore, dal profilo di chi rappresenta interessi qualificati e rispettabili. Veniamo al fatto della registrazione, l'Albo come esiste in alcuni paesi non risolve, è un modo per semplificare l'accesso di quelli che sono gli interessi che abitualmente e periodicamente dovrebbero avere rapporti con le istituzioni soprattutto quelle parlamentari, allora si cerca di vedere chi ha titolo, chi è qualificato per avere quel tipo di rapporti ma questo non esclude assolutamente che ci siano altri soggetti che possono portare avanti nello stesso settore i loro interessi e quindi è chiaro che il registro o l'albo non è un qualcosa di preclusivo ad altri accessi su questo siamo d'accordo. Quindi sarebbe solo un modo per semplificare i rapporti. Credo che, alla fine, il vero problema è della rappresentazione degli interessi. Il vero confine è quello fra il lecito e l'illecito e cioè ci possono essere tutti modi, anche non normati, non disciplinati in anticipo di accesso purché non ci sia la corruzione. Ringrazio sia il Prof. Bassanini che il Dr. Parisi e ora passiamo la parola al Dott. Comin, Direttore Relazioni Esterne dell'Enel.

Gianluca COMIN

Pare che la tavola rotonda di oggi abbia già avuto un effetto: in data odierna è stato segnato dalla Commissioni Affari Costituzionali un di-

segno di legge sulla disciplina delle *lobby*: è lo stesso che nel 2007 aveva presentato il Ministro Santagata. Pare che il tempo si sia fermato.

Per quattro anni ho presieduto la Ferpi, la Federazione dei comunicatori italiani, e uno dei punti programmatici della mia presidenza era proprio quello della regolamentazione delle *lobby*. Devo dire che è stato uno dei pochi punti che non sono riuscito a portare a termine. Prima di arrivare a parlare di *lobby*, mi piacerebbe cambiare obiettivo alla macchina fotografica e mettere un grandangolo. Infatti nel parlare di regolamentazione, di regole, di metodi di lavoro per chi è portatore di interessi non possiamo non tener conto che negli ultimi anni la democrazia è cambiata profondamente. In che modo?

Innanzitutto ci sono nuovi attori. Nella sua accezione tradizionale, la democrazia rappresentativa aveva tra i suoi attori i cittadini, i partiti e lo stato sovrano. Oggi gli *stakeholders* della democrazia sono più numerosi, ed entrano nella formazione delle decisioni in maniera differenziata: pensate al ruolo sempre più pesante che organizzazioni internazionali come Banca Mondiale o Fondo Monetario esercitano nelle decisioni statali; o pensate al ruolo delle grandi aziende, che ormai siedono nei consessi politici non più come rappresentanti dei loro interessi ma come protagonisti delle soluzioni alle sfide globali. O, infine, alle organizzazioni non governative, che grazie alla capacità di mobilitazione garantita dai nuovi mezzi di comunicazione sono attori sempre più ascoltati.

In secondo luogo, le democrazie si trovano ad affrontare sfide più complesse, in tempi più rapidi, con la necessità di coordinare un gran numero di attori, e di mobilitare grandi risorse in tempi rapidissimi. Pensate alle sfide del cambiamento climatico, o della crisi finanziaria; alle grandi migrazioni o all'impatto del progresso tecnologico sulla legislazione. Tutte sfide che richiedono saperi, fondi e velocità di esecuzione che la politica da sola non riesce a garantire.

In terzo luogo, le democrazie vivono una crisi del consenso: sempre

più spesso i governanti vengono eletti con maggioranze risicate, e vedono crollare il consenso nei loro confronti non appena mettono mano alle leve del governo. Si tratta di una situazione endemica, che ha interessato in maniera evidente anche il governo di Monti in Italia, quello di Hollande in Francia e quello di Rajoi in Spagna.

Infine la democrazia vive – e questo è un fenomeno molto visibile nel contesto italiano – una crisi dei partiti. Partiti che non hanno saputo compiere in pieno la transizione in un'epoca post-ideologica, e che fanno ad oggi molta fatica a rappresentare quelle camere di compensazione degli interessi sociali ed economici del Paese che hanno rappresentato nel '900. Anche il ruolo delle aziende sta cambiando.

Spesso quando si parla di *Lobby* si è fermi a Kennedy, che diceva “mi fanno comprendere un problema in dieci minuti, mentre i miei collaboratori impiegano tre giorni”. È vero le aziende hanno anche spesso questa funzione informativa e di semplificazione di tematiche complesse, come quelle che riguardano i nostri mercati. Ma in un'epoca in cui il modello europeo di welfare sembra in ritirata, e in cui i bisogni dei cittadini diventano sempre più sviluppati, alle aziende è richiesto di fare un passo fuori dal confine del loro business, e di aiutare i cittadini nel conseguimento di una gamma più vasta di bisogni: risparmiare, imparare, informarsi, trovare lavoro, curare la propria salute, creare un'impresa...

Per lo stesso motivo, le aziende tendono ad affiancarsi alla politica come partner nello sviluppo territoriale, nella qualificazione della filiera produttiva, nella competitività del Paese. Io credo che sia finito da tempo il periodo nel quale bastava avere una ricca rubrica telefonica – anche perché i politici cambiano così velocemente che ce ne vorrebbero molte, di rubriche. Oggi, al contrario, è vincente il lobbista che ha profondi contenuti da poter rappresentare, che sa portare dei confronti europei ed internazionali, che non solo difende il singolo interesse aziendale, ma sa rispondere alla domanda “come posso aiutare il decisore a dare risposte ai suoi elettori o ai suoi *stakeholders*?”.

Ma cambia anche il ruolo degli *stakeholders*.

Innanzitutto, i cittadini non sono più solo elettori e consumatori. Cittadini, associazioni, ambientalisti, consumatori, hanno volontà e capacità sempre più accentuate di interagire con la politica – ma anche con le imprese – di influire sulle scelte più importanti.

I nuovi media, e le nuove forme di partecipazione, permettono ai cittadini di avere un impatto maggiore. Ciò ha conseguenze positive (in Islanda hanno riscritto la costituzione in modalità Wiki), ma anche rischi. Ma le nuove forme di partecipazione dei cittadini alla formazione dell'interesse pubblico e delle politiche pubbliche portano a un'altra conseguenza: che a fare *lobby* non ci sono più solo le imprese, ma anche rappresentanti di interessi diversi. E che le azioni di advocacy possono essere portate avanti coinvolgendo gli *stakeholders*, stabilendo con loro alleanze su interessi condivisi.

Se tutto questo è vero, se cambiano la democrazia, le aziende, gli *stakeholders*, l'informazione, allora cambia anche il modo di influenzare la democrazia. Cambia, insomma, la *lobby*.

E quali sono i driver di cambiamento?

Innanzitutto conta di più l'*expertise*, e di meno interesse: i lobbisti devono diventare sempre più bravi a fornire informazioni imparziali, ma ordinate e comprensibili, piuttosto che manipolare la verità o nascondere i propri interessi reali. La complessità dei problemi oggetto di decisione, uniti alla sovrabbondanza di informazione, facciano in modo che ordine ed *expertise* siano sempre più premiati.

In secondo luogo conta di più la trasparenza, e di meno il controllo dell'informazione. Rendere disponibili i dati relativi al proprio operato - ad esempio tramite gli open data, Enel lo fa con data.enel.com - e dare massima trasparenza ai propri interessi, è ormai più efficace di controllare l'accesso all'informazione.

Infine, conta di più la partecipazione, e di meno l'influenza. L'azione di *lobby*, o meglio di *advocacy*, diventa sempre di più una attività di partecipazione diffusa, creazione di alleanze e sostegno alle decisioni pubbliche piuttosto che di influenza occulta sulle scelte politiche.

A che punto siamo in Italia?

Per ora in Italia due misure si stanno imponendo, lentamente, come conseguenza di spinte esterne:

In primo luogo i registri, che sono importantissimi per capire chi fa cosa, e per regolamentare l'accesso ai palazzi che oggi è spesso lasciato al caso. Un buon esempio è quello della Casa Bianca, che documenta l'agenda degli incontri del Presidente Obama. Il modello è stato replicato anche in Italia, non ancora in maniera sistematica, ma con alcune buone prassi (Ministero dell'agricoltura)

In secondo luogo lo streaming: sull'onda del Movimento 5 Stelle si sta imponendo il ricorso allo streaming degli incontri istituzionali.

Si tratta di pratiche interessanti, perché portano al centro della riflessione sulle politiche pubbliche il concetto di trasparenza.

Ma non sono la soluzione definitiva. Credo siano due le azioni che manchino per rendere la *lobby* in Italia uno strumento efficace della nostra democrazia:

In primo luogo servono procedure agili ma codificate che permettano di accogliere, nella formazione delle leggi e delle decisioni, il contributo di tutti gli *stakeholders* interessati.

Ci sono casi da replicare, sia in Italia con la consultazione pubblica che ha dato vita alla SEN, sia all'estero in particolare il *Débat public* francese. Perché una disciplina della rappresentanza di interessi non è rilevante solo per il Parlamento e per la legislazione Europea e Nazionale, ma anche per le decisioni che riguardano i territori, come quelle sulle grandi infrastrutture.

E serve anche una campagna di comunicazione che tolga alla parola “*lobby*” i connotati negativi di cui è ammantata nel nostro Paese. Come si fa? Innanzitutto riformando il modo di fare *lobby*, facendo conoscere i suoi protagonisti e i suoi metodi, le competenze che stanno dietro a questo lavoro. E poi chiarendo che, in un mondo complesso e sfaccettato, fa *lobby* anche chi rappresenta i consumatori, gli ambientalisti, le minoranze linguistiche. Infine, rompendo il luogo comune molto diffuso in Italia per cui solo il pubblico è buono, mentre chi persegue interessi privati è portatore esclusivo di valori negativi da combattere.

Giuseppe de VERGOTTINI

Ringrazio il Dott. Comin per l'intervento. Credo che il punto più importante riguardi la professionalizzazione cioè la non improvvisazione e la non genericità di questo tipo di professione. Cedo la parola al Dott. Filippo Maria Grasso, Responsabile Relazioni Istituzionali Pirelli.

Filippo Maria GRASSO

Ringrazio la Fondazione per l'invito. Solo alcune brevi considerazioni rispetto ad un argomento che, evidentemente, rimane molto attuale, visti anche i recenti episodi di cronaca che continuano ad interessare il mondo delle cosiddette *lobby*. Intanto notiamo un deciso passo in avanti rispetto alla prospettiva con cui affrontiamo l'argomento “*Lobby come democrazia*”. Fino a qualche anno fa ci saremmo trovati a discutere con una prospettiva differente, avremmo cioè visto i concetti di *lobby* e democrazia proposti in forma antitetica, quasi un'insanabile contraddizione, e soltanto dopo

lunghissimo fluire di argomentazioni saremmo arrivati alla conclusione che in fondo la *lobby* e la democrazia, non solo, possono convivere, ma in qualche modo, rappresentano un processo addirittura virtuoso nel quale i processi democratici si realizzano con maggiore congruità. Oggi evidentemente i presupposti intorno ai quali si ragiona sono mutati. C'è innanzitutto una minore ipocrisia sul tema, che non guarda più al processo di *lobbying* come un male assoluto, bensì risultano sempre più evidenti le opportunità che derivano da uno scambio di informazioni trasparenti, basate su una specifica competenza, soprattutto in ambito tecnico, che costituiscono un contributo di valore per chi ha la responsabilità di assumere decisioni pubbliche.

Mi sembra però sia utile definire meglio i termini della questione e tracciare alcune doverose differenze. È nota l'accezione negativa del termine "lobbista", utilizzata soprattutto per indicare l'appartenenza a un ambiente grigio, spesso una consorteria per sua natura opaca. E questo chiaramente ha un suo indubbio appeal in termini mediatici, perché evidentemente tutto ciò che è oscuro esprime maggiore presa sulle persone. Tuttavia la consorteria e la *lobby* rispondono a logiche assai differenti ed è bene avere chiare le distinzioni rispetto alle "proposte" che ciascuno di queste "formula" in ambito pubblico. Nessuno nega l'esistenza e la "presa" che possono avere taluni gruppi che agiscono più o meno nascostamente per il proprio interesse particolare, per lo più a detrimento del bene pubblico. Ma è ovvio che tali fenomeni rappresentino un'espressione parziale e degenerativa, non tanto attribuibile al sistema delle *lobby*, quanto alla struttura decisionale pubblica nel suo complesso.

Per questa ragione racchiudere ogni tentativo d'influenza nel concetto di *lobbying* presenta un'eccessiva generalizzazione, utile per la sintesi, ma inadatta a presentare il fenomeno nella sua complessità e dunque nella sua completezza. Innanzitutto non esiste un unico modello di *lobbying*, al contrario ogni istituzione è contraddistinta da un processo decisionale proprio e dunque differente

dagli altri. Con strutture procedimentali, sistemi di governance, sensibilità e complessità che le sono peculiari. Gianluca Comin ha appena parlato della specificità del processo decisionale parlamentare, il dott. Parisi invece ha accennato alla diversa complessità del sistema di relazioni con il mondo delle articolazioni ministeriali. Ogni realtà istituzionale ha infatti un suo metodo specifico di prendere decisioni con il quale il rappresentante delle relazioni istituzionali dovrà saper interagire con un linguaggio e con modalità pertinenti a quel determinato ambito.

In questo senso non tutti gli “influenti” sono lobbisti. Direi allora che per riconoscere con precisione le caratteristiche del lobbista occorre, innanzitutto, restringere il campo ai soli soggetti che ne posseggono “titolo”. Che esprimono cioè una dignità professionale in relazione all’interesse rappresentato dinnanzi all’autorità pubblica. Soggetti che operano con modalità lecite seguendo criteri di confronto e dialogo attraverso procedure che sono proprie della democrazia. Al di fuori di questo ambito non esistono lobbisti ma “trafficcanti d’interessi”. Che sono un’altra cosa. Spesso nel dibattito pubblico si confondono i piani, accostando situazioni molto lontane fra loro. Ma occorre sottolineare che “influenza” non significa “condizionamento”, “persuasione” non implica la “manipolazione” o peggio il tentativo di sostituirsi nel ruolo del decisore pubblico per ottenere un provvedimento o una decisione favorevole.

Talvolta, è però indubbio che emergano episodi equivoci. Conosciamo il trambusto che accompagna l’iter di approvazione della Legge di stabilità, ad esempio. I giornali descrivono dettagliatamente i cosiddetti assalti alle Commissioni parlamentari, con episodi talvolta biasimevoli che fanno emergere comportamenti al limite. Questi episodi danno evidenza di una scarsa professionalità da parte di alcuni colleghi lobbisti e che certamente va corretta. Tuttavia queste deformazioni non possono far venir meno la rilevanza, anzi direi proprio “l’opportunità democratica”, che deriva dal sistema di relazioni fra mondo istituzionale e mondo dei rappresen-

tanti degli interessi” e si basa su uno scambio d’informazioni utile a compiere quella che dovrebbe essere la scelta più adeguata.

Voglio dire che è certamente vero che esistono aspetti degenerativi nei procedimenti delle decisioni pubbliche, ma non è altrettanto ovvio che questi possono essere imputati unicamente all’aggressività o alla grossolanità dei rappresentanti di interessi. E di nuovo mi sento di condividere le osservazioni del dottor Parisi. I decisori pubblici non sono soggetti inerti. Personaggi privi di difese in balia delle seduzioni lobbistiche. Al contrario essi sono i custodi di scelte delicatissime che presumono l’esercizio di responsabilità e ruoli che debbono essere interpretati con autorevolezza, dignità e competenza a qualsiasi livello. Un tale approccio tuttavia non deve determinare l’isolamento dalle relazioni ma l’esercizio di un comportamento dignitoso e competente. Ogni decisione pubblica, proprio per le sue ricadute, ha infatti necessità di un supplemento conoscitivo sul quale dovrebbero sempre essere auspiccate maggiori considerazioni riguardo agli impatti, ai vantaggi tecnologici, alle criticità che ne possono derivare. Ciascuno con il proprio ruolo. D’altra parte l’onniscienza appartiene al mondo del sovrannaturale, mentre il resto ha invece bisogno di essere costantemente appreso e confrontato. Anche attraverso il contributo dei lobbisti.

Al riguardo, un punto molto interessante è quello proposto dal prof. Bassanini. Ossia il contributo offerto della Pubblica Amministrazione. Certamente la classe dirigente politica ha l’onere di identificare le soluzioni, le priorità, ma gli autori che devono declinare il pensiero politico in azione concreta sono i pubblici funzionari dello Stato, ad ogni livello. Dalla loro professionalità, dalla loro competenza, e potrei dire anche dalla loro “lealtà democratica”, discendono riflessi immediati e definitivi sul funzionamento dello Stato e sulla concreta applicazione della decisioni pubbliche. In altre parole sull’effettiva ricaduta nella vita delle persone. E allora sarebbe davvero utile che il dibattito sulle *lobby* non si concentrasse su una parte, pure significativa, della categoria che propone interessi (i lobbisti appunto) ma prendesse in esame l’intero iter deci-

sionale nel quale i lobbisti non sono gli unici attori ma interlocutori di un sistema ben più ampio e complesso che deve garantire analogo competenza e trasparenza. Un dettaglio non banale della democrazia. In altro modo ci limitiamo ad analizzare l'ultimo tratto di un percorso ben più ampio e complesso.

Nella nostra Pubblica Amministrazione sono effettivamente presenti delle esperienze molto virtuose che sono emblema di un'amministrazione sana e competente, penso ad esempio ai meccanismi di funzionamento di Camera e Senato. Tuttavia se l'orizzonte si sposta verso altre declinazioni amministrative, per una serie molto estesa di ragioni, non sempre comprensibili, questi criteri di efficienza e di competenza, ma direi anche questa autorevolezza si affievolisce di molto finendo per prestare il fianco, più o meno consapevolmente, all'assunzione di decisioni non proprio trasparenti.

Evidentemente parte della confusione che emerge rispetto al tema "democrazia e *lobby*" deriva anche dalla debolezza di un concetto poco frequentato nel nostro Paese che credo sia alla base del misunderstanding che c'è sull'idea di *lobby*. Mi riferisco al concetto di Sistema Paese ossia quel complesso sistema di relazioni fra soggetti (siano essi appartenenti al mondo pubblico che privato) attraverso cui si concorre alla promozione degli interessi nazionali. Non dunque una parcellizzazione di micro interessi portati avanti attraverso azioni modeste, non una separazione insuperabile fra istituzioni e mondo privato, ma un quadro sinergico e basato su una profonda prospettiva, utile alla creazione di valore grazie al contributo di tutte le parti interessate. E questo credo non sia un limite alla democrazia.

Nel considerare i modelli di *lobby*, un altro esempio concreto può essere utile. L'esperienza industriale della Pirelli si basa sulla produzione di beni, gli pneumatici appunto, su scala globale. E qui c'è un'altra distinzione fra modelli di *lobby*. Pirelli non è un soggetto sottoposto a una stringente regolamentazione governativa, non essendo soggetto concessionario di servizio di rilevanza pubblica, come lo potrebbero

essere le società di trasporto ad esempio. Il nostro rapporto con il Legislatore è infatti vissuto in maniera attenta, ma non ansiosa. Certamente abbiamo interessi industriali da rappresentare alle autorità istituzionali, ma il nostro intervento non si ferma alla presentazione di un progetto emendativo di una qualche legge. Il lobbista non interviene solo per ottenere una decisione favorevole al proprio Gruppo e una volta ottenuto il provvedimento scompare. Sempre di più il lobbista cerca di essere interlocutore consapevole del proprio ruolo e dunque consapevole del contributo che può non solo ricevere ma anche offrire. Dall'interazione con le istituzioni le grandi aziende propongono iniziative di grande valore di carattere sociale, ambientale o culturale, solo per fare qualche esempio. Basti pensare ai progetti sulla corporate social responsibility, alle attività sulla promozione delle eccellenze industriali, alla condivisione di nuovi progetti di Ricerca e Sviluppo, tutte attività che rappresentano un vero e proprio contributo per la creazione di valore del sistema economico-industriale del Paese.

Molte aziende sentono questa responsabilità, e vivono pienamente il ruolo di "interlocutori istituzionali" e aspirano perciò a poter ottenere un confronto adeguato mirato alla crescita comune.

Un'ultima breve considerazione che riguarda la regolamentazione. Un tema di cui si parla sempre più spesso. Una regolamentazione normativa sembra necessaria. Almeno per stabilire dei criteri di trasparenza e tentare di fissare delle norme d'indirizzo utili a riordinare, almeno in parte, il complesso procedimento pubblico di cui abbiamo accennato. Tuttavia è ingenuo pensare che solo attraverso una legge possa essere risolto il problema della distorsione nello svolgimento delle attività dei lobbisti.

È indubbio che alcuni punti devono essere chiariti. Primo fra tutti: garantire l'immediata riconoscibilità dell'interesse rappresentato e dell'appartenenza del soggetto che rappresenta tale interesse. Chi rappresenta cosa. Questo credo sia un punto imprescindibile. Per garantire decisioni rispettose dei principi democratici è necessario in-

anzitutto che l'interesse rappresentato nella decisione pubblica sia reso quanto più possibile trasparente e conoscibile, per offrire al decisore una immediata e chiara prospettiva riguardo agli impatti delle sue scelte. Ma nel contempo occorre che il decisore illustri con altrettanta trasparenza gli "interessi" che lo hanno portato ad assumere una certa decisione. Le grandi aziende per loro natura esprimono degli interessi con grande trasparenza, i loro rappresentanti sono noti e i loro interventi possono essere immediatamente compresi. È però altrettanto necessario che tutti gli altri soggetti che vogliono proporre propri interessi agiscano con la medesima trasparenza. Chiarito l'aspetto legato alla pubblicità del proprio operato, un altro punto essenziale credo riguardi la dimensione etica della professione del lobbista. Senza toccare le fattispecie delinquenziali, per le quali esiste già un'abbondante disciplina penale, occorre porre con maggiore convinzione l'accento sull'aspetto deontologico della professione. E al riguardo un punto di riflessione deve riguardare il tema delle informazioni, che sono il patrimonio stesso del lobbista.

Occorre garantire la circolazione di comunicazioni attendibili, esaustive e qualificate. Garantire cioè che attraverso lo scambio di informazioni non si tragga in inganno l'interlocutore pubblico e in ultima analisi si tradisca il rapporto di fiducia fra lobbista e decisore, che per l'appunto è un rapporto basato e garantito proprio su questo affidamento. Potremmo dire allora che il lobbista deve impegnarsi a proporre informazioni quanto più possibile complete ed esaustive per poter garantire quel principio di lealtà che alla base del nostro intervento nel Panorama istituzionale e quel contributo che ci si augura di poter continuare ad offrire nelle migliori forme.

Giulio Maria SALERNO

Faccio parte di questa rivista Percorsi costituzionali, sarà mio com-

pito moderare la seconda parte dei lavori. Ringrazio il Dott. Grasso per l'interessante intervento dove mi sembra ha posto in luce degli aspetti importanti. Il fenomeno della *lobby* è un fenomeno complesso, è un fenomeno che non riguarda più soltanto il Parlamento, ma una pluralità di terminali dell'azione pubblica, di luoghi dove la decisione pubblica viene concretamente costruita e quindi una pluralità di aspetti.

Ringraziamo di nuovo il Dr. Grasso e diamo la parola al Dr. Mazzeletti, Direttore di Sorin Group.

Gabriele MAZZOLETTI

Rivolgo innanzitutto un sentito ringraziamento alla Fondazione Magna Carta e ai curatori De Vergottini e Frosini per questo volume tanto interessante quanto attuale.

Sono sostanzialmente d'accordo con gran parte delle cose dette dai colleghi che mi hanno preceduto. Alcune di esse offrono tuttavia lo spunto per alcune considerazioni. In primo luogo, il tema della qualità della legislazione e della normativa, argomento centrale del lavoro di *Percorsi Costituzionali*. Lo ha appena ricordato il Presidente Parisi e lo argomenta bene il Professor Frosini nella sua prefazione: in generale, la qualità della legislazione in Italia è meno che buona e i gruppi di pressione hanno avuto, purtroppo, un ruolo non secondario affinché tale effetto si producesse. In molte circostanze, le lobbies - ovvero i portatori di interessi particolari con capacità di influenzare il processo di formazione di un provvedimento - hanno indotto, in Italia più che altrove, la formazione di decisioni attraverso legislazioni oscure o dalla difficile interpretazione. Ritengo che ciò sia accaduto perché alcuni interessi, ad esempio imprenditoriali e corporativi, abbiano trovato conveniente cercare di trarre dalle norme vantaggi competitivi o creare con esse barriere difen-

sive piuttosto che confrontarsi sul mercato. Occorre dunque grande attenzione al tema della qualità della produzione legislativa, al fine di non ripetere, anche nel caso della regolamentazione dell'attività di *lobby*, gli errori della micro normazione. Il secondo spunto lo offrono le considerazioni svolte da Gianluca Comin sulla professione del lobbista. Condivido pienamente che oramai l'elemento vincente sia costituito dalla capacità di costruire coalizioni con altri soggetti, per rendere meno particolari gli interessi rappresentati e proporre ai decisori pubblici soluzioni di più largo valore e ampia visione.

Dal punto di vista soggettivo, sono convinto che l'evoluzione del ruolo del lobbista sia fundamentalmente legata a qualità, statura professionale e rigorosa aderenza alla deontologia. I codici di autodisciplina e le regole di appartenenza a una comunità professionale, i relativi riconoscimenti, deterrenti e sanzioni, soprattutto reputazionali, a mio avviso possono costituire di per sé un'importante e forse già sufficiente barriera rispetto alle potenziali degenerazioni. I fenomeni e i comportamenti che travalichino tanto l'autodisciplina del lobbista quanto il codice di comportamento del Pubblico Ufficiale sono comunque materia di giurisdizione penale. Sono pertanto meno persuaso di altri colleghi circa l'indifferibilità di una regolamentazione *ad hoc*. Auspico tuttavia l'introduzione di una disciplina organica, univoca e uniforme, innanzitutto per disboscare il groviglio "strisciante" di norme sul tema, ben evidenziato dal Prof. Petrillo nel suo saggio.

A tal fine, una regolamentazione specifica è opportuna, ma occorre chiarirne bene i contorni. Personalmente, non reputo adeguate allo scopo tutte quelle normative che tendessero prevalentemente a proteggere il decisore pubblico dalle insidie del lobbista. Mi sia consentita un'analogia: è ampiamente dimostrato in altri ambiti che logiche, per così dire, proibizioniste aumentano e non riducono i fenomeni devianti.

Perseguirei piuttosto la strada di una regolamentazione che si con-

centrasse sulla modalità di assunzione delle decisioni, sulla scansione delle fasi dei processi decisionali, sulla loro trasparenza e tracciabilità, e non sui comportamenti dei singoli rappresentanti di interessi.

Da questo punto di vista, ritengo molto positiva l'esperienza delle Autorità di regolazione, con le attività di consultazione pubblica, le *hearing*, le analisi di impatto e la rendicontazione dei processi attraverso cui si prendono le decisioni. A mio avviso, si tratta di buone pratiche da cui trarre spunto per un'efficace regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi, che abbia come fulcro il processo decisionale e non il comportamento dei singoli, ovvero la partecipazione alla formazione delle decisioni e non le relazioni fra portatori di interessi e rappresentanti istituzionali. Vedrei davvero come un grande rischio quello di una normativa che tendesse a disciplinare le relazioni. Viceversa, costituirebbe una grande opportunità, per realizzare pienamente la funzione della "lobby come democrazia", una regolamentazione puntuale del processo di formazione della decisione pubblica. Una normativa di questo genere - uniforme a livello nazionale e regionale e resa coerente per la legislazione primaria e secondaria, accompagnata da un'accentuata attività di analisi di impatto - sarebbe a mio avviso la soluzione ottimale. D'altronde, la nostra la vita in comunità è sostanzialmente un intreccio di interessi e i rapporti fra di noi sono spesso esercizi di influenza. Difficile dunque immaginare una regolamentazione che disciplini interessi e influenze. Ritengo che sarebbe più efficace, ma certamente più impegnativa per il Legislatore, una normativa sul processo di formazione delle decisioni.

Giulio Maria SALERNO

Ringrazio il Dott. Mazzoletti. Un punto importante posto in luce è quello di porre l'attenzione sui singoli processi per i quali occorre

un'armonizzazione, altrimenti rischiamo di produrre normative differenziate e dei procedimenti decisionali diversi uno dall'altro. Passo la parola al Dott. Pupillo di Telecom Italia.

Lorenzo Maria PUPILLO

Vorrei innanzitutto ringraziare la Fondazione Magna Carta - per l'invito a questa tavola rotonda e congratularmi non solo per l'iniziativa in sé ma soprattutto per l'attualità che la caratterizza. Il ruolo che, secondo molti, i *social networks* hanno svolto per la prima volta in Italia nell'elezione del Presidente della Repubblica, ci ha infatti richiamato in modo inequivocabile a riflettere sulla funzione che i soggetti extra istituzionali (nel nostro caso, i lobbisti) possono avere sulle decisioni politiche.

Il rapporto tra *lobbying* e democrazia è quanto mai rilevante per il funzionamento delle istituzioni stesse. *The European Commission for Democracy Through Law*², in un suo recente rapporto (marzo 2013), afferma chiaramente che il *lobbying* rappresenta innanzitutto una manifestazione di pluralismo nelle società democratiche. E' questo anche il punto di vista espresso più volte dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha specificamente dichiarato che "non c'è democrazia senza pluralismo" quest'ultimo concepito non solo come tolleranza delle idee e dei punti di vista ma anche come trattamento delle minoranze intese anche come voci degli interessi coinvolti nei processi legislativi e politici.

Da questo punto di vista, l'esperienza americana sul legame tra *lobbying* e democrazia è quanto mai illuminante. Obama, arrivato per la prima volta alla casa Bianca nel 2008, promise di cambiare il

² The European Commission for Democracy Through Law è l'organismo di Consulenza sulle materie costituzionali del Consiglio d'Europa

modo in cui il mondo delle lobbies in Washington funzionava, eliminando dall'arena politica tutti quei "special interest groups" che l'animavano. In realtà è avvenuto l'opposto.

Pensiamo per esempio a come il *lobbying* di Google abbia fortemente influenzato la politica di Obama sull'ICTs. Google spende infatti milioni di dollari per influenzare le politiche pubbliche. Nella campagna elettorale di Obama del 2008, i lavoratori di Google hanno donato \$803.000. Eric Schimdt, Chief Executive Officer di Google, ha fatto parte dell'Obama Transition Economic Advisory Board e siede nel Council of Advisors on Science and Technology. Lui ed altri dirigenti di aziende americane hanno donato \$25.000 ognuno all'inaugurazione della presidenza di Obama. D'altra parte, la Casa Bianca ha assunto nel suo staff vari ex dirigenti di Google, tra i quali anche il Responsabile del *Public and Economic Affairs*.

Ma il lobbismo a Washington si è anche allargato poiché i piani di espansione dell'economia americana, attraverso l'aumento della spesa pubblica, hanno fatto crescere l'interesse e l'attivismo da parte dei vari gruppi di pressione per i progetti dell'amministrazione Obama.

Tutto ciò avviene negli USA in modo trasparente e con una regolamentazione del *lobbying* tra le più esigenti e articolate al mondo. Una democrazia che funziona, ha quindi un'attività di *lobbying* vitale: perciò potremmo dire che il "*lobbying is democracy in Action!*"

Se consideriamo il caso dell'Italia, è palese come nel nostro Paese il *lobbying* sia non solo molto presente ma soprattutto profondamente connaturato alla vita politica italiana. Come evidenziato da alcuni osservatori³, l'assenza di regolazione di questo fenomeno, per incapacità o mancanza di volontà da parte del sistema politico italiano, lo ha reso infatti un fenomeno endemico della politica italiana

³ Maria Cristina Antonucci, Rappresentanza degli interessi oggi, Carocci (2011)

anche nelle sue forme degenerative come la corruzione e il clientelismo. (Si pensi al fatto che parole come “inciucio o faccendiere” siano entrate ormai nella quotidianità del nostro linguaggio).

In particolare, il modello neo corporativo del lobbismo italiano, che grande spazio aveva dato agli accordi di natura informale tra i soggetti istituzionali e le forze della rappresentanza economico e sociale negli anni 70 e 80, ha assunto più tardi forme molto degenerative non solo per l’assenza di regole ma anche per il ruolo di rappresentanza e di mediazione degli interessi particolari che i partiti politici hanno svolto in modo sempre maggiore a partire dagli anni 90. Questo ha impedito la competizione tra gli interessi organizzati dei vari soggetti, istituzionali ed extra e ha favorito lo sviluppo di relazioni dirette tra lobbista e soggetto decisionale identificato spesso con i partiti stessi, scoraggiando quindi lo sviluppo di un sistema di rappresentanza basato su forme indirette di pressione (campagne di opinione, social media *lobbying*). Proprio per queste ragioni, oltre alla necessaria definizione di regole sul *lobbying* che ne garantiscano la trasparenza ed eliminino i fenomeni di clientelismo (vorrei ricordare che la Corte dei Conti ha stimato in circa 60 miliardi di euro il costo annuale della corruzione in Italia, una somma pari al deficit pubblico del 2011), è quanto mai indispensabile che il *lobbying* italiano assuma sempre di meno la natura di *lobbying* politico e si caratterizzi sempre di più come *lobbying* tecnico, capace cioè di contribuire al confronto delle posizioni sui temi in discussione attraverso la formulazione di valutazioni ad hoc sull’impatto delle proposte in discussione per i vari gruppi di interesse.

In questo contesto vorrei riportare come caso di eccellenza di *lobbying* tecnico, l’iniziativa che Telecom Italia ha intrapreso da tempo sul tema delle asimmetrie regolatorie e normative tra gli over the top e le aziende di telecomunicazioni in Europa. Aziende come Google, Apple, Facebook, utilizzano Internet come una piattaforma indifferenziata e costruiscono i propri servizi “al di sopra” della rete (da cui appunto il nome di over the top), sostenendo esclusi-

vamente i costi di connessione e dell'accesso alla big Internet e senza dover riconoscere alcun tipo di compenso al gestore della rete attraverso cui gli utenti finali ricevono il servizio. A questo si aggiunge una sostanziale asimmetria di regole e di obblighi normativi tra gli OTT e le Telco. Per esempio sul tema della Privacy, gli OTT hanno molta più flessibilità nell'uso di strumenti di profilazione dei clienti rispetto agli operatori di telecomunicazioni; non hanno gli stessi obblighi in termini di sicurezza delle reti, di normativa anti-trust e di tutela dei consumatori e di interoperabilità. Gli effetti di business di queste asimmetrie sono paragonate da alcuni osservatori ad una vera e propria contro-movimento di politica industriale (a reverse industrial policy) a vantaggio delle imprese USA in Europa e a svantaggio di quelle europee. L'iniziativa della nostra Azienda è innanzitutto partita dal porre l'attenzione su questi temi in un contesto internazionale, quale la revisione dell'International Telecommunications Treaty dell'ITU lo scorso anno a Dubai. Questo ha portato a definire come rilevanti i temi delle conseguenze dello sbilanciamento tra i flussi di traffico tra Telcos e OTT nella Risoluzione 5 del Trattato. Il nostro Presidente, Franco Bernabè, ha aperto un dibattito di alto livello su questi temi, scrivendo un libro ad hoc dal titolo: *"Libertà vigilata: privacy, sicurezza e mercato nella Rete"*. In ambito Commissione Europea e in vari convegni nazionali ed internazionali, la nostra Azienda ha posto con forza l'attenzione su questi temi. Oggi iniziamo a raccogliere i frutti del nostro lavoro: la Commissione Europea, le Autorità nazionali di Regolamentazione e i Governi europei hanno preso coscienza della situazione ed iniziano a dare risposte tese a ridurre queste asimmetrie. E' questo per esempio il caso della nuova direttiva sulla privacy (General Data Protection Regulation) che pone le basi per un level playing field tra telcos e OTT. E' questa la strada su cui vogliamo andare avanti e che indichiamo anche alle altre grandi Aziende del Paese.

Giulio Maria SALERNO

Mi sembra importante questo intervento perché sottolinea un aspetto importante, ovvero che attraverso l'opera delle *lobby* si riescono ad ottenere risultati che i singoli Stati non possono realizzare. La Costituzione è nata con l'idea del monopolio dei partiti nell'attività di organizzazione della volontà politica dei cittadini, la Corte costituzionale ha detto che esiste questo ruolo dei partiti, ma nelle istituzioni si può riconoscere un rapporto anche nei confronti di questi soggetti, un rapporto tutelato quindi anche dalla stessa Costituzione. Passo la parola a Fabrizio Sadun, Responsabile Affari Istituzionali Unicredit.

Fabrizio SADUN

Credo che tutti concordiamo sul fatto che in Italia esiste un deficit di regolamentazione dell'attività di *lobbying*, sia lato Istituzioni sia lato "portatori di interessi". E tutti, al tempo stesso – altrimenti non saremmo qui – conveniamo sul fatto che una regolamentazione adeguata possa giovare alla trasparenza del processo decisionale e ad un'adeguata partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale stesso, così peraltro come avviene in molti ordinamenti. Per quanto mi riguarda, sono favorevole ad una regolamentazione che si ispiri ai modelli adottati in sede Comunitaria o negli Stati Uniti, fondata cioè su tre caratteristiche fondamentali così come delineata nella proposta formulata dai "saggi" al Presidente Napolitano:

- a) Istituzione presso la Camera, il Senato e presso le Assemblee regionali dell'albo dei portatori di interessi;
- b) Riconoscimento, nei confronti degli iscritti all'albo, del diritto ad essere ascoltati nell'istruttoria legislativa relativa a provvedimenti

che incidono su interessi da loro rappresentati;

c) Obbligo del decisore di rendere esplicite, nella relazione illustrativa del provvedimento, le ragioni della propria scelta, nonché di evitare ogni possibile situazione di potenziale o attuale conflitto di interessi.

Ben venga quindi il registro dei lobbisti, così come previsto dai diversi disegni di legge che si sono succeduti in questi anni in Italia. Deve essere però chiaro che il registro da solo non è sufficiente: è necessario, infatti, introdurre precisi e chiari diritti e doveri, definire competenze e responsabilità, sia per i rappresentanti dei gruppi di interesse che per le Istituzioni coinvolte. Volendo sintetizzare, provo ad esplicitare, di seguito, alcuni elementi fondamentali:

- E' necessario riconoscere e istituzionalizzare il diritto ad essere coinvolti nelle fasi decisionali con modalità analoghe a quelle delle consultazioni pubbliche in cui viene dato un termine adeguato affinché i gruppi di interesse possano studiare il provvedimento e predisporre dei position papers ufficiali con le proprie valutazioni/ricieste.
- Non si può prescindere dalla garanzia, nelle procedure decisionali, di un livello minimo di trasparenza, che riguardi non solo il portatore di interessi che ha presentato la proposta normativa, ma anche le ragioni (tecniche e politiche) che hanno portato l'istituzione coinvolta ad accettarla, modificarla o rigettarla. Questo sia nella fase di definizione della norma da parte del Governo (presentazione del ddl o del dl) sia nella delicata fase dei successivi lavori parlamentari. La fase parlamentare è di particolare importanza se pensiamo alla variegata casistica di "Testi 2" e "Testi 3" degli emendamenti, formulazioni alternative (a volte completamente diverse rispetto a quelle originarie) la cui origine è sconosciuta. La gran parte delle volte, peraltro, gli emendamenti non sono neppure corredati da relazioni esplicative. Il tutto a discapito

della trasparenza del processo decisionale. Sarebbe invece necessario comprendere le ragioni per cui il legislatore ha ritenuto di procedere verso una direzione piuttosto che un'altra (ragioni di finanza pubblica? Ragioni di merito o di opportunità politica?). In questi termini provocatoriamente si potrebbe immaginare che anche i pareri del Governo e dei Relatori sugli emendamenti siano motivati, magari a seguito di richiesta da parte del presentatore o del Presidente della Commissione o dell'Assemblea.

- Adeguata importanza va data alla valutazione di impatto delle norme, la quale deve essere corredata da stime e valutazioni sia economiche, che organizzative e gestionali, dando conto anche degli effetti indotti delle misure che si vogliono adottare. Una valutazione così articolata ed approfondita può essere garantita solo attraverso il coinvolgimento dei portatori di interessi, i quali devono poter partecipare alla sua elaborazione sia in una fase preventiva che successiva. A tal fine sarebbe di grande importanza implementare un processo di monitoraggio volto a rilevare ed identificare gli effetti e le conseguenze che ha avuto la norma prevedendo la possibilità, qualora gli stessi si rivelino indesiderati, che si proceda alla rimozione delle criticità emerse.
- Infine, l'istituzionalizzazione di un diritto di "ricevimento" nei confronti dei Parlamentari e dei rappresentanti del Governo (o loro delegati) potrebbe sicuramente costituire un elemento positivo nell'implementazione della trasparenza delle attività di *lobbying*. Comunicare in modo corretto con il decisore pubblico (garantendo la possibilità di essere ascoltati) consentirebbe, infatti, di evitare fraintendimenti e posizioni pregiudiziali.

L'introduzione di tali accorgimenti potrebbe essere già di per sé un

primo importante passo per una regolamentazione più “europea” dell’attività. Il tutto contribuirebbe alla professionalità del lavoro dei lobbisti, togliendo mistero e oscurità ad un lavoro che ha invece contenuti estremamente tecnici ed utili per il sistema nel suo complesso. Guardando a cosa succede in altri paesi europei, mi soffermo brevemente su Austria e Germania, che offrono degli utili spunti di ragionamento.

In Austria il 1 gennaio 2013 è infatti entrata in vigore una Legge Federale che ha regolamentato ulteriormente l’attività di *lobbying*, prevedendo l’istituzione di un registro ufficiale e la definizione ed individuazione di precisi obblighi di informativa pubblica. Sempre la nuova disposizione ha regolamentato sia il processo di formazione delle leggi, che contempla la possibilità che le proposte ed iniziative provengano anche da organizzazioni extra parlamentari ed extra-governative, sia il processo di approvazione delle leggi, che prevede la formulazione da parte del ministero competente formulati di una “proposta ministeriale”, da inviare, per le valutazioni, ai gruppi ed enti di interesse e ai gruppi di esperti e, soggetta a pubblicazione sul sito www.parlament.gv.at.

Dal punto di vista della regolamentazione delle *lobby*, la Germania si pone invece come una “via di mezzo” tra l’Italia e l’Austria.

Anche qui è presente un registro presso il Bundestag, al quale si possono però iscrivere solo le associazioni di categoria, attraverso le quali si realizza la partecipazione alle consultazioni. Elemento di particolare rilevanza è l’apposita struttura incardinata presso la Cancelleria federale, che si occupa di effettuare le analisi di impatto delle normative sui soggetti economici oggetto della regolamentazione, sia da un punto di vista economico che in termini di appesantimenti burocratico/operativi derivanti dalle nuove norme. Infine voglio condividere con voi qualche riflessione su come il tema della regolamentazione dell’attività delle *lobby* si intrecci con quello della “better regulation”, già oggetto dell’analisi della Commissione Europea fin dal 2002.

Consapevole dei costi che un'eccessiva e/o distorsiva regolamentazione comporta per l'economia nel suo complesso - la Commissione ha varato un'iniziativa ambiziosa per "legiferare meglio" (la cosiddetta "better regulation"), per semplificare e migliorare la qualità della regolamentazione, elaborando norme migliori per i consumatori e le imprese. Ciò si traduce nell'adozione di alcuni principi di better regulation che andrebbero sempre presi in considerazione ogni qualvolta si intende varare una nuova normativa. Tali principi si basano essenzialmente sulla necessità di:

1. impact assessment: introdurre un sistema di valutazione d'impatto delle principali proposte normative al fine di migliorare la concezione delle stesse;
2. consultation: avviare per tutte le iniziative normative un processo di consultazione con tutti gli stakeholder interessati;
3. simplification: varare un programma di semplificazione della normativa esistente;
4. reduction of administrative burdens: misurare gli oneri burocratici e amministrativi prodotti da una disposizione normativa per cercare di ridurli il più possibile;
5. policy options: esaminare le alternative alle leggi e ai regolamenti, quali l'autoregolamentazione oppure la co-regolamentazione tra il legislatore e le parti interessate.

L'impiego sistematico di procedure di valutazione delle politiche pubbliche, così come suggerito dalla Commissione Europea, può quindi contribuire a migliorare notevolmente il processo decisionale, sia sul fronte internazionale sia su quello domestico. Tali procedure, non sono tanto volte ad individuare soluzioni in grado di minimizzare i costi per gli operatori, ma soprattutto a far sì che la piena comprensione di tutte le implicazioni possibili delle diverse

scelte di policy consenta un design accurato delle norme e contribuisca a prevenire unintended consequences ovvero effetti collaterali inattesi su tutti gli *stakeholders* interessati (soggetti regolati, imprese, risparmiatori, mercati, sistema economico nel suo complesso). In Italia ci sono norme/provvedimenti di carattere amministrativo che, nell'intento di eliminare effetti indesiderati del mercato, ne forzano i meccanismi rischiando di determinare un danno al funzionamento del sistema, senza conseguire i vantaggi che si vuole perseguire o peggio determinando effetti controproducenti per le stesse categorie di soggetti che la norma intende tutelare. Tra queste, a puro titolo di esempio, si può citare la norma sull'usura. Nell'esperienza italiana e anche in altri paesi, la fissazione per legge di limiti ai tassi di interesse a fini anti-usura ha avuto effetti discorsivi sul mercato, ostacolando l'offerta di credito nei confronti di clienti particolarmente rischiosi/in difficoltà finanziarie (verso i quali si sarebbe dovuto applicare un tasso di interesse più elevato per compensare il maggior rischio) spingendoli nei fatti, con un effetto paradossale, proprio nelle mani degli usurai. Tutto ciò ha spinto la gran parte dei paesi sviluppati a riformare o abolire la regolamentazione amministrativa dei tassi a fini anti-usura, cosa che però in Italia non è avvenuta. Da questo esempio, si comprende pienamente come sia molto importante nell'emanare una norma, studiarne tutte le possibili implicazioni, congiuntamente a tutti gli attori potenzialmente coinvolti, al fine di minimizzarne gli effetti imprevisti, evitare distorsioni del mercato o la creazione di svantaggi competitivi che penalizzano non solo il settore colpito, ma l'intero sistema Paese.

In Italia, infine, nonostante la riduzione dello stock delle leggi realizzata negli ultimi anni, la produzione normativa risulta ancora eccessiva. Ad esempio, nel settore bancario negli ultimi cinque anni ci sono state circa cinquecento nuove norme tra norme europee, nazionali, locali, praticamente due norme a settimana. Norme che hanno avuto in molti casi un impatto diretto non trascurabile sulla redditi-

vità delle banche nonché sugli oneri di adempimento/compliance delle stesse. Nonostante il fine ultimo del legislatore sia quello di correggere alcuni fallimenti del mercato, tale massa di norme rende ovviamente meno efficiente il sistema nel suo complesso.

Giulio Maria **SALERNO**

Il Dott. Sadun mi sembra abbia sottolineato aspetti molto importanti. Passo la parola ad Dott. Scrivo, Responsabile Relazioni Esterne FASTWEB

Roberto **SCRIVO**

Ringrazio anche io Magna Carta per questa occasione di dibattito. Credo che tutte le opportunità per poterci confrontare su un tema così delicato siano sicuramente da accogliere positivamente, quindi un ringraziamento anche da parte mia e soprattutto vorrei estendere anche il ringraziamento ai due interventi iniziali del Prof. Bassanini e del Presidente Parisi che mi sembra ci abbiano offerto numerosi stimoli di riflessione. Io devo dire che sono assolutamente d'accordo con quanto detto dal Prof. Bassanini sul fatto che anche a causa di quello che è stato l'assetto politico e partitico del nostro Paese fino agli anni 70-80-90, effettivamente c'era un ruolo preponderante da parte dei partiti nell'intermediazione con i gruppi sociali. Però, ritengo che probabilmente delle responsabilità vadano ascritte anche al tessuto economico del nostro paese, caratterizzato da grossi gruppi industriali statali, o comunque anche privati ma in ogni caso molto vicini alle politiche statali, e di contro le piccole medie imprese che erano molto più concentrate sulla attività di ex-

port sfruttando la debolezza della nostra moneta all'epoca e quindi non avevano interesse ad incidere sull'attività di rappresentanza. Devo dire che quello che invece abbiamo visto negli ultimi anni è stato un ribaltamento di questa situazione con un'accentuazione dell'accesso diretto della società e dei gruppi di interessi agli organismi decisionali, agli organismi politici. Una società che è diventata sempre di più orizzontale e che stimola la politica a rispondere anche in modo tempestivo attraverso le nuove tecnologie alle domande che vengono dalle aziende ma anche da gruppi di interesse diversi che hanno obiettivi non necessariamente di carattere economico. Sono fenomeni sicuramente nuovi, sicuramente interessanti che obbligano la politica a dare delle risposte diverse rispetto a quelle che abbiamo visto negli anni precedenti, mettendo la politica stessa e corpi intermedi in difficoltà. Le informazioni sono spesso frammentate, spesso anche il medesimo settore avanza proposte non esattamente convergenti, i decisori accusano maggiori criticità nel cercare una sintesi ed i modelli tradizionali di rappresentanza, i corpi intermedi, si indeboliscono. Io credo che probabilmente questo fenomeno sia da considerare rispetto all'attualità del contesto economico e sociale che viviamo.

Negli anni '80 e negli anni '90 - prima parlava il Presidente Parisi della sua esperienza in Confindustria - probabilmente l'attività lobbistica si esauriva nel modello concertativo. Un modello che ha certamente avuto un ruolo importante nel nostro paese, anche in termini di pacificazione sociale nelle fasi particolarmente buie, ricordo per esempio l'accordo sulla scala mobile, la fase della minaccia terroristica nel nostro paese, però probabilmente ha rappresentato anche uno strumento di consenso politico e ha avuto anche un ruolo di incremento della spesa pubblica, e quindi del debito del nostro paese. Forse ora è necessario andare verso modelli diversi, modelli di parità di accesso tra tutti i rappresentanti di interessi e attraverso confronti che possano essere diciamo più responsabilizzanti per il legislatore che a mio avviso non deve

delegare la scelta alle parti sociali ma deve assumersi, in un momento distinto e successivo da quello del confronto, la responsabilità di una decisione.

Il Prof. Bassanini parlava di modernità delle riflessioni che sono state fatte dal gruppo di lavoro dei saggi, nel documento che abbiamo visto prima della formazione del nuovo governo, e sicuramente tutti noi abbiamo accolto favorevolmente il fatto che ci fosse un paragrafo dedicato alle lobbies, alla regolamentazione dell'attività lobbistica. Tuttavia, riflettendo sul termine usato dal Prof. Bassanini di modernità va rilevato che, come ci viene ricordato più volte nei saggi che abbiamo letto in questa ottima rivista, che i saggi hanno ripreso lo stesso percorso che suggeriva Einaudi diciamo un secolo fa, nel 1919. Quindi il conoscere per deliberare, la parità di accesso, ma soprattutto la trasparenza. E trasparenza nel senso di motivare una riflessione e una scelta politica rispetto a delle proposte. Quando sento parlare di un interesse generale che deve essere perseguito dalla politica io francamente non sono d'accordo del tutto, nel senso che io credo che la mitizzazione dell'interesse generale sia stato un ulteriore elemento di freno ed anche un alibi rispetto alla modernizzazione del nostro paese. Perché l'interesse generale a mio avviso porta ad una deliberazione verso il basso, ad un livellamento verso il basso della scelta politica. Credo invece che il politico debba documentarsi, informarsi anche attraverso la consultazione, una consultazione che dovrebbe essere svolta anche attraverso una parità di accesso verso tutti i rappresentanti di interessi, e poi debba assumersi la responsabilità di una scelta che per definizione deve essere differenziale, poi può essere motivata, la motivazione può non essere condivisa ma credo che sia proprio del legislatore il fatto di assumersi una responsabilità politica.

Ho tuttavia dei dubbi sulla possibilità che una nuova normazione dell'attività lobbistica possa essere di per se la soluzione. Del resto anche nei paesi che rappresentano un modello in fatto di cultura della rappresentanza e di trasparenza attraverso la legge, il modello

è quello degli Stati Uniti, non più tardi di due o tre settimane fa il Presidente Obama ha accusato la famigerata RIFLE, una delle organizzazioni lobbistiche più importanti, che riunisce i produttori di armi, di avere addirittura comprato i parlamentari del Congresso per determinare l'affossamento del provvedimento della Amministrazione che voleva regolamentare nuovamente l'uso privato delle armi. E devo dire che ho trovato divertente questa reazione, che probabilmente è dettata dallo smacco bruciante che ha subito Obama. E' stata una reazione istintiva, perché chi si appella alla democrazia e al confronto non può poi, nel momento in cui il risultato parlamentare non è favorevole a quello della propria Amministrazione, accusare le *lobby* di un comportamento addirittura illecito. Per quello che invece riguarda il nostro Paese credo che si debba investire sulla qualificazione della propria attività. In questo credo che la Ferpi potrebbe svolgere un ruolo importante anche nell'autodisciplina del settore e aiutare ad accompagnare la formazione di una nuova classe di responsabili delle relazioni istituzionali, molto più qualificata, svolgendo insieme alle università un ruolo in questo senso. Come il Prof. Petrillo può testimoniare i corsi universitari in relazioni istituzionali registrano un numero di iscritti sempre crescente, vengono esaurite le iscrizioni in poco tempo. Questo perché da parte delle nuove generazioni c'è un interesse crescente a questa professione e anche da parte delle aziende c'è l'interesse ad acquisire professionalità in questo settore.

Probabilmente, la politica deve piuttosto fare una riflessione sul modo di rapportarsi alle *lobby* perché altrimenti il risultato è quello che le *lobby* e i gruppi di interesse si sostituiscono alla politica. Voglio citare qualche esempio: è stato istituito negli ultimi mesi, lo abbiamo letto tutti, un Pac negli Stati Uniti guidato da aziende della new economy come Facebook, Youtube, che si pone l'obiettivo di promuovere delle policy per attrarre immigrazione qualificata negli Stati Uniti e per investire in una nuova regolamentazione della ricerca e della istruzione; oppure penso all'attività che è stata orga-

nizzata dai 15 gruppi spagnoli più importanti che hanno deciso di avviare un road show, peraltro credo che proprio oggi faccia tappa in Italia, per spiegare i sacrifici e le riforme che sono state fatte dal governo spagnolo, e quindi promuovere una nuova fase di investimenti in Spagna. Penso anche all'Italia dove assistiamo in questo periodo di crisi economica, a fenomeni sempre crescenti di imprenditori e di lavoratori che accantonano i contratti nazionali, le piattaforme sindacali, per mettersi insieme e decidere in modo flessibile come ricostruire nuove fasi di sviluppo per le loro imprese.

Sono tutte suggestioni che secondo me meritano un'attenzione e una riflessione. Ripeto, credo che un'autodisciplina dell'attività di *lobby*, accompagnata per esempio dalla Ferpi e dalle università possa rappresentare la soluzione migliore e vada incoraggiata.

Giulio Maria SALERNO

L'intervento del Dott. Scivo è stato molto importante in quanto ha testimoniato la varietà delle opinioni che sono state espresse su questo tavolo. Concludo dicendo che le parole d'ordine che sono uscite fuori da questo incontro sono qualità, responsabilità e semplificazione. Non dobbiamo avere paura di evidenziare il mondo degli interessi e di distinguerlo nettamente dal mondo della politica ma rendere trasparenti i collegamenti fra l'uno e l'altro. Questo mi sembra un po' il senso dell'incontro di oggi. Noi offriamo anche il lavoro di oggi alla politica, alle forze politiche, sperando che non ripartano dai vecchi testi ma che lavorino sulla base di argomentazioni, motivazioni e dati più moderni e offriamo il contributo di questa rivista.

Con questo concludo questo incontro ringraziando tutti quanti, in particolare la Dott.ssa Traldi per l'organizzazione dell'evento. Il Ministro Quagliariello ci invia un messaggio che leggo di seguito.

Gaetano QUAGLIARIELLO

Cari amici,

mi dispiace di non aver potuto assistere al dibattito, la convocazione del Consiglio dei Ministri me lo ha impedito ma c'era da assumere provvedimenti urgenti e importanti.

Consentitemi quindi ora, a chiusura di questo incontro, alcune considerazioni con le quali avrei dovuto introdurlo. Comincio innanzi tutto con alcuni ringraziamenti: al Presidente Nando Pasquali per aver ospitato la presentazione del nuovo volume di "Percorsi Costituzionali"; al Presidente Bassanini e al Presidente Parisi per aver accettato di partecipare alla tavola rotonda introducendo un tema tanto urgente quanto complesso come quello della rappresentanza degli interessi; ancora, ringrazio i numerosi ospiti che hanno animato la discussione, ringrazio tutti i presenti e vorrei infine ringraziare il professor Giuseppe de Vergottini per l'autorevolezza con la quale dirige "Percorsi Costituzionali" e il professor Tommaso Frosini per la dedizione con cui ne coordina l'attività.

Il tema oggetto di questo numero è di grande attualità. Se infatti l'esigenza di regolamentare l'attività di rappresentanza degli interessi legittimi nell'ambito dei processi decisionali si è evidenziata soprattutto con la crisi dei partiti politici di stampo novecentesco, tradizionali mediatori degli interessi della società civile presso le istituzioni pubbliche, è nell'ultimo periodo che essa ha assunto un carattere di autentica urgenza. E' infatti nei periodi di crisi che si impone la necessità di ripensare le linee di politica economica e di regolamentazione settoriale; è nei momenti di stasi dell'economia che tendono a mettersi in moto processi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza; è quando il barile si è esaurito, e non resta che raschiarne il fondo, che il decisore politico è portato ad ampliare il raggio dei propri interventi, a esercitare una maggiore creatività, ad avventurarsi in settori scarsamente esplorati, a met-

tere in discussione situazioni consolidate, a toccare “santuari” ritenuti inviolabili.

E' in questi momenti che più forte si fa la pressione dei portatori di interessi, non di rado contrastanti tra loro, epperò è anche in questi momenti che più proficuo può rivelarsi l'apporto di elementi conoscitivi all'autorità titolare della decisione politica, in funzione dello schema classico “conoscere per deliberare”. Insomma: non solo la rappresentazione degli interessi, laddove ovviamente legittimi, non è da criminalizzare, nella misura in cui il decisore politico sia capace di comporre la pluralità di interessi particolari in un interesse generale. Essa può essere addirittura funzionale a un'attività decisionale consapevole.

Ciò che tuttavia in Italia difetta, contribuendo a conferire al concetto di *lobby* un'accezione negativa e ad alimentare nei confronti delle deliberazioni politiche sospetti di opacità e asservimento a esigenze diverse da quelle della collettività, è una regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse particolare che integrandola nei processi di decisione la renda trasparente. E solo la trasparenza, come segnalato anche dall'OCSE, assicura che tale attività non diventi un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni.

E' muovendo da questi presupposti che il gruppo di lavoro politico-istituzionale voluto dal Presidente Napolitano, del quale ho avuto l'onore di far parte insieme al Presidente Violante, al Presidente Onida e al Ministro Mauro, ha dedicato alle lobbies un capitolo della propria relazione finale, messa a disposizione delle forze politiche come possibile base di partenza per un'opera di legislazione largamente condivisa.

In particolare, il gruppo di lavoro ha proposto l'introduzione di una disciplina che riprenda e integri fra loro i modelli, ampiamente sperimentati, in vigore negli Stati Uniti e presso il Parlamento Europeo. Tale disciplina dovrebbe fondarsi su alcuni assi portanti:

- L'istituzione di un albo di portatori di interessi presso le assemblee parlamentari e regionali;
- La previsione, per costoro, di un diritto ad essere ascoltati nell'ambito dell'istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati;
- L'esplicitazione da parte del decisore, nelle relazioni che accompagnano i provvedimenti, delle ragioni della propria scelta, e l'impegno a evitare possibili situazioni di conflitto di interessi.

Ovviamente, ci tengo a precisarlo, si tratta solo di una proposta fra le tante possibili, sulla quale aprire un dibattito. Ma io intendo porre questo tema fra quelli sui quali intervenire e lo inserirò nello scadenario delle riforme che a breve presenterò per consentire ai cittadini di vigilare sul rispetto degli impegni assunti.

Che il nostro Paese sia maturo per una rivoluzione normativa di questo genere lo testimonia il fatto che, laddove l'attività lobbistica è regolata, il contributo espresso dall'Italia attraverso enti locali, gruppi industriali o finanziari, associazioni di settore, università, stampa e organizzazioni non governative, è connotato da un elevato tasso di dinamismo.

E a chi dovesse sostenere che una formalizzazione della rappresentanza degli interessi avvantaggerebbe questi ultimi laddove sono più forti o addirittura dominanti, si potrebbe rispondere il contrario: è proprio l'assenza di una regolamentazione ad avvantaggiare i grandi players, spesso titolari di relazioni dirette con il mondo politico, a discapito di chi, più debole, in un contesto disordinato fatica a rappresentare le proprie istanze.

L'auspicio è che in un momento di forte cambiamento, nel quale più forte si fa nei confronti della politica la domanda di trasparenza, la risposta sia all'altezza della sfida. Che non ci si limiti a lanciare qual-

che osso al cane sempre affamato dell'antipolitica, ma si cavalchi quest'onda per giungere a una reale modernizzazione del nostro sistema democratico e dei processi decisionali in tutti i loro aspetti. Il tema approfondito quest'oggi e sviscerato nell'ultimo volume di "Percorsi Costituzionali" è senz'altro uno di questi, e direi che nella complessità del mondo di oggi si colloca fra i più importanti. Grazie.

Gaetano Quagliariello

Nota biografica dei relatori

Franco BASSANINI: Presidente della Cassa Depositi e Prestiti e Presidente della Fondazione ASTRID, Professore ordinario di Diritto Costituzionale. E' autore di diversi libri di Diritto Costituzionale, Diritto dell'Economia, Politica delle Istituzioni, Diritto Europeo, Diritto Amministrativo.

Gianluca COMIN: Direttore Relazioni Esterne ENEL. È responsabile scientifico dei corsi di formazione in comunicazione dell'Università LUISS e svolge attività di insegnamento in corsi di aggiornamento, master e università nelle materie legate alla comunicazione istituzionale e finanziaria.

Giuseppe de VERGOTTINI: Direttore della rivista scientifica "Percorsi costituzionali". Avvocato, Professore emerito di Diritto Costituzionale dell'Università degli Studi di Bologna. Autore di numerose pubblicazioni nel settore del Diritto Pubblico e del Diritto Pubblico dell'Economia.

Filippo Maria GRASSO: Responsabile Relazioni Istituzionali Pirelli. Svolge attività di insegnamento in diversi master che riguardano la comunicazione e Public Affairs.

Gabriele MAZZOLETTI: Direttore Sorin Group.

Stefano PARISI: Presidente di Confindustria Digitale. Presidente e fondatore di Chili TV.

Lorenzo Maria PUPILLO: Public & Regulatory Affairs Telecom Italia. Autore di diversi libri e articoli in Econometria applicata, Economia industriale e Telecommunications policy.

Gaetano QUAGLIARIELLO: Presidente della Fondazione Magna Carta. Ministro delle Riforme Costituzionali e Senatore della Repubblica.

Fabrizio SADUN: Responsabile Affari Istituzionali Unicredit.

Giulio SALERNO: Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la facoltà di Economia dell'Università di Macerata. E' autore di diversi saggi e articoli su riviste giuridiche di diritto costituzionale e diritto pubblico.

Roberto SCRIVO: già Responsabile Relazioni Esterne FASTWEB.