



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Diritto dell'economia

Lobbying: una materia da regolamentare

RELATORE

Prof. Giuseppe Di Gaspare

CANDIDATO

Simone Brunelli

Matr. 071762

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

INDICE

- INTRODUZIONE → pag. 4

- PARTE PRIMA: LA RAPPRESENTANZA DI INTERESSI IN ITALIA

Capitolo I. Lobbying: fattore inquinante o sale della democrazia? → pag. 8

Capitolo II. Necessità di una regolamentazione → pag. 13

Capitolo III. Mappatura dell'attività lobbistica in Italia → pag. 18

- PARTE SECONDA: ANALISI DEI MODELLI DI REGOLAMENTAZIONE

Capitolo IV. Modelli teorici di regolamentazione → pag. 23

Capitolo V. Regolamentazioni vigenti all'estero → pag. 28

- PARTE TERZA: IL PUNTO SULLA SITUAZIONE IN ITALIA

Capitolo VI. Tentativi di riforme dal 2007 al 2013 → pag. 37

Capitolo VII. DDL n. 1522: analisi della proposta di legge → pag. 44

- CONCLUSIONE → pag. 49

- SUMMARY → pag. 52

- BIBLIOGRAFIA → pag. 57

INTRODUZIONE.

Il presente elaborato, "Lobbying: una materia da regolamentare", analizza in modo approfondito il fenomeno del lobbying e si pone l'obiettivo di sensibilizzare i lettori sulla necessità di un'immediata regolamentazione della materia, all'insegna della trasparenza e della partecipazione.

L'Italia presenta un fortissimo ritardo culturale nell'accettazione del fenomeno del lobbying, considerato, come afferma il presidente dell'associazione "Il Chiostro" Giuseppe Mazzei, "una forma di inquinamento della vita democratica"¹, una zona grigia in cui gli interessi personali dei poteri forti si incontrano con quelli della classe politica. Tale concezione del lobbying, ampiamente analizzata nel capitolo I, è legata a doppio filo alla mancanza di una regolamentazione: infatti, se svincolato da un sistema di controlli e rendicontazione, esso genera inevitabilmente fenomeni corruttivi; al contrario, se inserito all'interno di un contesto normativo che impone trasparenza, rendicontazione, ma soprattutto partecipazione, allora non solo non sarà un fattore inquinante, ma acquisterà piena legittimità, andando ad assumere un ruolo di fondamentale importanza nella vita democratica. Infatti i gruppi di interesse, che operano quotidianamente nei settori economici che il legislatore intende riformare, sono in grado di apportare enormi contributi che possono migliorare sensibilmente la qualità delle leggi emanate e il loro impatto sui destinatari finali.

Una regolamentazione del genere assicurerebbe altresì, come descritto nel capitolo II, l'imparzialità del decisore pubblico, garantita dalla presenza di molteplici portatori di interesse, la concorrenza leale tra tutti gli operatori privati che partecipano al momento decisionale, e la scomparsa definitiva di quelle ombre di illecito che hanno accompagnato fino ad ora la maggior parte delle attività lobbistiche.

Pertanto trasparenza e partecipazione consentono di ribaltare completamente il quadro teorico, trasformando il lobbying da fattore inquinante nel sale della democrazia.

¹ Intervista a G. Mazzei in "L'Indro. Approfondimento quotidiano indipendente" (17 aprile 2015)

Dopo una breve ricognizione sulle principali categorie di lobby presenti e operanti in Italia (capitolo III), l'analisi prosegue nel capitolo IV con l'individuazione di tre modelli teorici per la regolamentazione del lobbying: *il modello degli incentivi*, *il modello della gabbia*, e *il modello dell'inclusione*. Essi sono il risultato di diverse correnti di pensiero che propongono tre diversi modelli di regolamentazione, ispirati rispettivamente alla logica della premialità, della sanzione e della partecipazione.

Il modello degli incentivi prevede l'iscrizione facoltativa ad un registro per la rappresentanza di interessi, che garantisce una posizione privilegiata nell'esercizio della professione del lobbista attraverso facilitazioni per accedere al mondo delle istituzioni. Al tempo stesso l'iscrizione al Registro comporta obblighi di trasparenza e di rendicontazione di tutte le attività di rappresentanza di interessi svolte.

Il modello della gabbia parte da un presupposto completamente diverso: il suo obiettivo è quello di eliminare, attraverso una serie di sanzioni molto rigide, ogni forma illegittima di attività lobbistica; solo i lobbisti iscritti al Registro per la rappresentanza di interessi potranno esercitare la professione, precludendo così ogni possibilità di intervento nel processo decisionale di quanti non ne facciano parte.

Il modello dell'inclusione mira a garantire la massima partecipazione possibile di tutti i portatori di interesse nell'iter legislativo; se tale modello sembra essere troppo debole dal punto di vista sanzionatorio, al tempo stesso garantisce i maggiori benefici: partecipazione, legittimazione popolare e contenimento dei costi.

Con il capitolo V si passa dai modelli teorici all'analisi comparata delle principali regolamentazioni vigenti all'estero. Sono diciotto gli stati ad aver provveduto a regolamentare il fenomeno del lobbying, seppur in modi profondamente diversi: convenzionalmente possiamo distinguere, sulla base di due diversi visioni del lobbying, tra stati nord americani e stati europei. Stati Uniti e Canada considerano il lobbying come un'opportunità per promuovere la responsabilità pubblica dei decisori, e al tempo stesso per aumentare la fiducia e la partecipazione dei cittadini; in Europa il lobbying è visto invece come una possibilità per favorire lo sviluppo economico. Perciò, se nelle regolamentazioni di Canada e USA è assicurata la più completa trasparenza nel corso dell'intero processo

decisionale, lo stesso non si può dire delle normative europee, il cui obiettivo dichiarato non è promuovere la trasparenza, né contrastare la corruzione, ma piuttosto facilitare e rendere più proficua l'interazione tra imprenditori e decisi pubblici. Di conseguenza l'iscrizione al Registro è raramente obbligatoria (è il caso di Austria, Slovenia, Lettonia e Lituania), e più spesso facoltativa (Francia, Germania, UE); ciò comporta che, laddove l'iscrizione da parte dei lobbisti è facoltativa, essa avverrà solo nel caso in cui i vantaggi saranno superiori agli oneri e al tempo stesso non verranno coinvolti e censiti i rappresentanti di poteri forti, che godono già di sufficienti garanzie di accesso al mondo delle istituzioni.

L'attenzione viene poi focalizzata interamente sulla situazione italiana, ripercorrendo, nel capitolo VI, i vari tentativi di regolamentazione portati avanti dal 2007 al 2013, nessuno dei quali successivamente approvato dal Parlamento Italiano. La scelta del 2007 come anno dal quale iniziare la nostra rassegna non è casuale: infatti, se precedentemente i vari tentativi di riforma consideravano il lobbying come un fenomeno da arginare in quanto male assoluto della nostra democrazia, è proprio a partire dal 2007 con il DDL Santagata n. 1866 che si inizia a comprendere l'importanza dell'attività di rappresentanza di interessi, e pertanto ogni tentativo di riforma successiva va nella direzione di una maggiore integrazione del lobbying nel processo legislativo. Ciò dimostra una sensibilizzazione crescente nei confronti del fenomeno, che ci auguriamo porti nel più breve tempo possibile all'approvazione di una proposta concreta che garantisca trasparenza e partecipazione.

Ma in che modo è possibile assicurare trasparenza e partecipazione?

A tal proposito L'associazione contro la corruzione "Transparency International Italia" interviene in nostro soccorso, suggerendo nel report *"Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia"* alcuni punti chiave che ogni riforma sul lobbying dovrebbe far propri, e che sono sufficienti a garantire trasparenza e partecipazione:

- L'istituzione da parte del governo, di un registro pubblico dei lobbisti, garantito da un'autorità *super partes*, che deve essere obbligatorio e contenere i requisiti di trasparenza e rendicontazione.

- L’apertura al pubblico del processo legislativo, anche nelle primissime fasi dell’iter normativo e soprattutto nella fase cruciale in cui le proposte di legge vengono esaminate nelle Commissioni Parlamentari.
- L’obbligo per i parlamentari di rendere pubblici i dettagli degli incontri con lobbisti e gruppi di interesse, oltre ad un maggiore controllo e alla trasparenza degli accessi al Parlamento e ai Ministeri, che devono essere registrati e resi pubblici.
- L’introduzione di un “*Freedom of Information Act*”, che garantisca libero accesso ad ogni informazione e ai documenti prodotti e detenuti dalla pubblica amministrazione, comprese ovviamente le informazioni inerenti le attività di lobbying.
- La regolamentazione del cosiddetto fenomeno delle “porte girevoli” (*revolving doors*) che includa anche l’attività di lobbying, e in particolare l’introduzione di “periodi di attesa” (*cooling-off periods*) per i membri del Parlamento, del Governo e gli alti funzionari pubblici, durante i quali non può essere loro consentito di effettuare attività di lobbying nei confronti dell’istituzione in cui hanno svolto le proprie funzioni precedentemente.
- L’elaborazione e l’adozione a livello nazionale da parte delle associazioni dei lobbisti di un sistema di linee guida per tutta la categoria.

L’attuale Governo in carica sembra particolarmente intenzionato a porre fine al vuoto legislativo in materia di lobbying, come sottolineato a più riprese dallo stesso Presidente del Consiglio Matteo Renzi. Tale intenzione trova riscontro soprattutto nel DEF 2014 in cui si fa riferimento ad un “provvedimento legislativo per regolare le lobby e le relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni a tutti i livelli”².

Il 22 Aprile 2015 è stato adottato come testo base dalla Commissione Affari Costituzionali al Senato il DDL n. 1522 “Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici” presentato il 12 Giugno 2014 dai Senatori Alberto Luis Orellana (Misto) e Lorenzo Battista (Misto). Il DDL, analizzato nei suoi articoli principali nel capitolo VII, è attualmente in corso di esame in commissione .

² DEF 2014, sezione 3 programma nazionale di riforma, parte I, La Strategia Nazionale e le principali iniziative, pag 26

PARTE I: LA RAPPRESENTANZA DI INTERESSI IN ITALIA

Capitolo I.

Lobbying: fattore inquinante o sale della democrazia?

Per gruppo di pressione, comunemente noto in Italia con il termine inglese lobby, si intende un qualsiasi gruppo di persone organizzate la cui azione è volta a influenzare le decisioni pubbliche; tale partecipazione ai processi decisionali, ovvero la rappresentanza politica degli interessi dei soggetti coinvolti, che siano individui, gruppi, organizzazioni, è definita lobbying³.

L'origine del termine lobby risale al latino tardo medievale da laubia, a indicare una loggia o un portico, e con tale accezione è usato nella letteratura della seconda metà del Cinquecento; è tuttavia dalla prima metà del XIX secolo all'interno del Parlamento britannico che la parola assume quel peculiare significato con cui è ora comunemente usata: la lobby era un'ala del Parlamento in cui i rappresentanti dei vari gruppi cercavano di contattare gli stessi parlamentari; da ciò la denominazione di tali personaggi come lobbyist e della loro attività come lobbying.

Nonostante il fenomeno sia ampiamente diffuso, ricoprendo potenzialmente un ruolo di fondamentale importanza nella dialettica politica italiana, non gode tuttavia di quella conoscenza e divulgazione necessaria a renderlo pratica comunemente accetta, se non strumento indispensabile nei procedimenti parlamentari.

³ Per una definizione di lobbying: Pasquino G., *Gruppi di pressione*, in Bobbio N. , Matteucci N. , Pasquino G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano 2004, pag 468-469

Al contrario prevale nell'opinione pubblica una generale diffidenza, e molto spesso il lobbying è erroneamente considerato sinonimo di malaffare e di corruzione e di conseguenza i lobbisti sono visti come personaggi influenti animati dal solo raggiungimento di un ascendente politico. Questa radicata accezione negativa del termine, spesso avvalorata anche dai media e dalla stampa, è legata senza dubbio a una diffusa disinformazione e a una pressoché mancante rendicontazione. Esemplificativi a tale riguardo i dati emersi dal report datato 2014 “Lobbying e democrazia: la rappresentanza degli interessi in Italia” che attestano al solo 11% il livello di trasparenza, ovvero il livello di accesso da parte dei cittadini alle informazioni sui gruppi di pressione⁴.

Il fenomeno del lobbying quindi, quale strumento presente e operante in ambito politico, al di là della considerazione che se ne abbia, necessita di essere compreso e analizzato mettendone in luce meccanismi, punti di forza e carenze.

Affinché si verifichi l'azione del lobbying gli individui costituenti il gruppo di pressione devono essere accomunati dai medesimi interessi legittimi, non necessariamente economici, che condividono all'interno di associazioni di varia entità, aziende locali o multinazionali, organizzazioni no-profit, nonché nutrire il medesimo scopo di influenza e indirizzare tale influenza sul decisore pubblico di vario livello, esponenti del governo centrale e periferico.

Da quanto detto emerge l'esistenza di due tipologie di lobby, a seconda che la loro azione abbia risvolti economici o meno: si definisce infatti *lobby profit* quella che mira a influenzare decisioni pubbliche per trarne esclusivamente vantaggi economici, e *lobby non-profit*, i cui interessi sono al contrario sociali, umanitari e che quindi meglio incarnano lo spirito dell'attività lobbistica intesa come capacità di promuovere interessi di parte di vario genere di fronte al legislatore⁵.

La presenza delle lobby non-profit prova chiaramente come non sia soltanto il denaro ad animare le attività lobbistiche, in quanto le organizzazioni che operano in tal modo, pur mantenendo forma privatistica, agiscono esclusivamente nell'interesse pubblico e della

⁴ Transparency International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pag 3

⁵ Dalla Luna Maggio, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?* (2015) pag 4/5

comunità; rientrano in queste attività le campagne di sensibilizzazione, le petizioni pubbliche, le ricerche e gli studi i cui esiti andranno sottoposti al legislatore.

Questi gruppi, operanti nel cosiddetto Terzo Settore che comprende ONG, associazioni di volontariato e movimenti sociali, negli ultimi anni hanno optato con sempre maggiore costanza e puntualità per questo tipo di approccio alle istituzioni, più immediato e partecipativo, consapevoli che la creazione di reti di dialogo con i legislatori contribuiscano ad essere concretamente presenti e non più esclusi dal momento decisionale.

Nonostante le attività del tutto manifeste e meritorie delle lobby non-profit, sembra che esse operino ancora nell'ombra, l'opinione pubblica le guarda con sospetto poiché, come già sottolineato, il legame lobby – interesse economico personale è fortemente radicato: la lobby, a prescindere dall'ambito di azione, continua ad essere intesa come rappresentanza di interessi parziali e privatistici, in contrasto con l'interesse generale. Senza dubbio hanno contribuito a incrementare questa connotazione negativa ripetuti scandali balzati alla cronaca negli ultimi anni, come ad esempio le recenti accuse di corruzione legate agli appalti per EXPO 2015, in cui il gruppo di pressione, composto da ex politici e mediatori, è stato accusato di aver truccato appalti sfruttando a proprio vantaggio i contatti e le relazioni maturate nel corso delle passate esperienze politiche⁶.

I fatti di cronaca, veicolati dai media, in realtà possono solo in parte influenzare negativamente la collettività; la difficoltà ad accettare l'attività lobbistica in Italia, come sottolineato anche dal report dell'OCSE sul lobbying del 2014⁷, ha ragioni più profonde, da cercare nello stesso contesto storico, politico e culturale: in uno Stato in cui è la sola legge ad esprimere la volontà collettiva, i concetti di negoziazione e trattativa di interessi faticano ad affermarsi; allo stesso tempo è difficile comprendere la presenza di interlocutori tra Stato e cittadini che siano diversi dai partiti politici, ai quali la Costituzione stessa assegna un ruolo preminente grazie alla centralità del parlamento nel processo legislativo, in quanto è attraverso di essi che il popolo esercita la sovranità di cui è titolare e concorre a determinare la politica nazionale, ai sensi dell'art 49. A ciò si aggiunga la mancanza di trasparenza e

⁶ Transparency International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pag 4

⁷ OCSE, *Lessons learnt from implementing the OECD recommendation on lobbying* (2014)

legislazione relativa, che contribuiscono in modo altrettanto determinante al ritardo culturale tipicamente italiano nell'accettazione del fenomeno del lobbying.

Tutto ciò non fa che distogliere lo sguardo da quanto di positivo il lobbying potrebbe apportare nell'ambito delle scelte pubbliche, se inserito in un contesto normativo che imponga trasparenza, rendicontazione e partecipazione.

Perciò il lobbying, nell'accezione più moderna e attuale del termine, non è soltanto azione di promozione di interessi, ma elemento portante di un sistema democratico che come tale necessita di partecipazione. Il lobbista interviene laddove la collettività non può operare, facendosi interlocutore attivo e attento, portando all'attenzione dei politici istanze e problemi fuori dall'agenda politica, che potrebbero rimanere altrimenti oscuri, offrendo soluzioni concrete.

Da ciò emerge un'immagine nuova del lobbista, non più faccendiere, ma abile mediatore, in grado di penetrare nell'iter di formazione legislativa nel tentativo di modificarne e migliorarne i contenuti impropri. Attraverso il suo operato, i gruppi di cui è esponente possono vedere concretamente rappresentati i propri interessi e diventare interlocutori politici, il tutto a vantaggio dell'interesse generale.

Il sistema delle lobby è quindi il meccanismo auspicabile in un paese democratico, in grado di apportare stimoli alla politica, arricchendola di contenuti nuovi, di rivitalizzare la democrazia stessa, di evitare che la politica rimanga un circuito chiuso, esclusivamente autoreferenziale. Infatti non si può pensare alla politica come un sistema che da solo sia in grado di essere autosufficiente o ancora meglio onnisciente. E' utile e necessario un supporto esterno, da parte di tutti coloro i quali operano quotidianamente nel settore, economico o sociale che sia, che si intende riformare.

Solo in questo modo, garantendo la partecipazione dei portatori di interesse, è effettivamente possibile discutere in maniera approfondita di ogni possibile miglioramento legislativo, analizzando nel dettaglio tutte le possibili conseguenze positive e negative derivanti da una nuova regolamentazione.

Inoltre una maggiore partecipazione delle lobby nel processo decisionale, se accompagnato da un' adeguata regolamentazione in materia e da comportamenti virtuosi dei singoli lobbisti, diminuirebbe in maniera considerevole la distanza tra la politica e la società civile, andando a colmare quel vuoto lasciato dai partiti politici, sempre più distanti dalle istanze della collettività.

Il lobbying è quindi la linfa vitale della democrazia e alla luce di questa nuova definizione assume piena legittimità, consacrandosi come un momento decisivo del processo decisionale. Tuttavia affinché sia definitivamente superata la concezione negativa del lobbying, antiquata sebbene ampiamente diffusa nella collettività, che lo vedo un fattore inquinante della democrazia, il fenomeno necessita di tre requisiti fondamentali: trasparenza, partecipazione e immediata regolamentazione.

Capitolo II.

Necessità di una regolamentazione

L'attività lobbistica, intesa come strumento coadiuvante di un sistema democratico poiché sinonimo di partecipazione alla stessa vita democratica e decisionale, necessita in Italia di una regolamentazione immediata e definitiva. Nella realtà dei fatti va sottolineato che un riconoscimento normativo relativo alle lobby esiste, ma si rivela inefficace e incompleto: la Corte Costituzionale in diverse sentenze a partire dal 1974, sulla base delle disposizioni contenute negli art. 2, 3 e 18 della nostra Costituzione, ha stabilito la legittimità dell'attività di influenza lecita sul decisore pubblico da parte di gruppi organizzati⁸; ciò di cui si ha urgente bisogno è quindi una legge che assicuri che tale attività, riconosciuta lecita e regolare, operi nel rispetto dei principi costituzionali di trasparenza e imparzialità.

La lacunosità della legge ha generato in Italia una situazione caotica, poco chiara all'opinione pubblica e per questo vista con evidente e giustificato sospetto: non esiste infatti una definizione esauriente del fenomeno lobbistico e una specificazione dei soggetti in esso coinvolti, non essendo mai stato predisposto un registro ufficiale; non sussiste l'obbligo da parte dei lobbisti di divulgare informazioni sul proprio operato, non è previsto un ente di monitoraggio che denunci e blocchi eventuali anomalie, né è possibile in alcun modo accedere alle informazioni sulle attività economiche e sul flusso di denaro che può circolare intorno alla lobby.

Alla luce di questo vuoto legislativo è quindi comprensibile lo scetticismo nei confronti dell'attività lobbistica, poiché è proprio la scarsa conoscenza del fenomeno a gettare ombre su di esso, col rischio che l'intero sistema, portante all'interno di una democrazia, ne esca danneggiato o minato nella sua legittimità.

⁸ Mazzoni M. , *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia* (2014)

Gli unici tentativi di regolamentazione presenti sono del tutto parziali; si tratta di registri interni alle istituzioni centrali, come nel caso del Ministero dell’Agricoltura, o regionali, presenti in Abruzzo⁹, Molise¹⁰ e Toscana¹¹, che non riescono assolutamente a supplire la mancanza di un registro unico ufficiale; non esiste tra l’altro nessun incentivo alla registrazione che resta facoltativa.

Nonostante, come già evidenziato, siano le stesse lobby a pagare le conseguenze delle mancanze legislative con la diffusa cattiva reputazione, c’è discrepanza di idee all’interno della stessa categoria tra quanti temono che la legge porti con sé complicazioni e cavilli burocratici che complichino le attività, e quanti al contrario comprendono quali possibili benefici essa potrebbe apportare; senza dubbio una definizione legale dell’attività di lobbying limiterebbe la libertà d’azione del lobbista che al momento adotta regole di comportamento autodefinite, ma allo stesso tempo gioverebbe in termini di trasparenza. Ciò, in attesa di provvedimenti risolutivi, ha spinto molti esponenti del settore ad autoregolamentarsi: si può citare a questo proposito il caso dell’associazione di lobbisti “Il Chiostro” unitisi perseguiendo il comune obiettivo della trasparenza nella rappresentanza di interessi¹². L’associazione conta oltre 120 membri, tra lobbisti che curano gli interessi di aziende private e pubbliche, lobbisti delle istituzioni, lobbisti che rappresentano interessi di enti e organizzazioni no profit, ricercatori e studiosi del settore; tra i suoi obiettivi principali ci sono la formazione di un’identità precisa dell’attività di lobbying e il raggiungimento di una regolamentazione chiara, scevra da pregiudizi. A tale proposito l’associazione ha adottato un Codice Etico che regola la condotta degli operanti al suo interno: tra gli ambiti disciplinati c’è anche l’annosa questione della divulgazione da parte dei lobbisti delle informazioni sulle proprie attività e sui propri clienti.

Simile, sebbene meno specifico, il caso di FERPI, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana che riunisce gli esperti di relazioni pubbliche in Italia; in essa i lobbisti rappresentano solo

⁹ Legge regionale n.61 del 22 dicembre 2010, Disposizioni per la trasparenza delle attività politiche e amministrative e per la rappresentanza di interessi particolari

¹⁰ Legge regionale n. 24 del 22 ottobre 2004, Regole per la trasparenza delle attività politiche e amministrative del Consiglio Regionale del Molise

¹¹ Legge regionale n. 5 del 18 gennaio 2002, Regole per la trasparenza delle attività politiche e amministrative del Consiglio Regionale della Toscana

¹² Transparency International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pag 25

una parte dei membri, tuttavia il Codice di Condotta adottato dall'associazione prende in considerazione il settore dei lobbisti stabilendo il divieto di offrire donazioni di ogni tipo ai funzionari pubblici¹³.

La sottoscrizione di un Codice etico, unita alla creazione di un modello organizzativo e di un organismo di vigilanza su di esso, sono i punti basilari su cui si dovrebbe legiferare in materia di lobby.

Che la situazione italiana al proposito sia ancora confusa e talvolta contraddittoria emerge chiaramente da quanto accaduto in Parlamento a seguito all'approvazione della Legge Severino del 6 novembre 2012, n.190 contenente disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Al suo interno l'art. 75 comma 1° ha introdotto una nuova tipologia di reato, il traffico di influenze illecite, in riferimento a chi, sfrutta i propri rapporti col decisore pubblico allo scopo di influenzarlo in cambio di una qualche utilità¹⁴. Il paradosso è che il presunto reato contestato corrisponde con l'attività stessa di lobbying, a tal punto che la stessa Severino, allora Ministro della Giustizia del Governo Monti, nel corso del dibattito parlamentare dovette portare all'attenzione la necessità di regolamentare a breve l'attività "lecita" di influenza del decisore pubblico, minata in tal modo dalla nuova disposizione penale. Anche l'ufficio studi della Cassazione appena un mese dopo l'approvazione della legge si pronunciò sull'argomento sottolineando la stessa urgente esigenza di disciplinare la materia per evitare di trovarsi di fronte ad una fattispecie di reato eccessivamente ampia.

Quindi una definizione esauriente, che circoscriva in maniera chiara ed inequivocabile l'attività di lobbying, consentirebbe di distinguere l'attività lecita da quella illecita, e rappresenterebbe un buon punto di partenza per raggiungere l'obiettivo della regolamentazione.

La disciplina giuridica del fenomeno si rivela indispensabile innanzitutto per cancellare quelle ombre di illecito che ancora interessano l'attività lobbistica: il timore è che i gruppi di pressione, dotati di eccessiva libertà d'azione, esercitino forzature sui decisori politici,

¹³ Transparency International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pag 26

¹⁴ Petrillo P.L., *Democrazia e lobbies, è tempo di regolare la pressione* (2015), pag 2

come ipotizzato dopo l'approvazione di alcune leggi il cui contenuto ha dato adito a dubbi sul ruolo giocato dalle lobby. Ciò è avvenuto nel 2003 dopo l'approvazione della cosiddetta Legge Sirchia¹⁵ che ha stabilito il divieto di fumo nei locali chiusi ad eccezione di quelli privati non aperti al pubblico e a quelli riservati ai fumatori, contrassegnati come tali; il dubbio in questo caso è che dietro tali disposizioni abbiano operato lobby dei compatti industriali coinvolti; nello specifico le industrie farmaceutiche interessate alla vendita dei prodotti da disassuefazione dal fumo in accordo con le industrie produttive di tabacco¹⁶. Queste considerazioni, ovviamente rimaste soltanto supposizioni in mancanza di strumenti atti a dimostrarne la veridicità o la falsità, non avrebbero motivo di esistere dopo l'approvazione di una legge, se esistesse quindi un adeguato controllo sull'attività dei gruppi di pressione, in altre parole se ci fosse trasparenza giuridica in materia di lobby.

Una categoria i cui processi di lobbying hanno generato spesso dubbi sulla trasparenza è quella dei tassisti; diversi sono stati infatti provvedimenti legislativi ad essi destinati su cui pendono ombre: un episodio alquanto dubbio è quello verificatosi con il cosiddetto decreto “Millepropoghe”¹⁷ in chiusura d’anno 2008: con un blitz durante l’iter parlamentare i tassisti riuscirono a ottenere una modifica a loro evidente vantaggio sulle normative riguardanti il servizio di noleggio con conducente¹⁸. L’emendamento in questione, certamente non impellente, fu inserito nonostante il decreto sia specificatamente pensato per questioni e rinvii urgenti; a ciò si aggiunga la difficoltà di risalire a informazioni dettagliate a riguardo a causa dei tempi di pubblicazione assai dilatati e per la complessità dell’intero decreto tramutatosi in Legge 27 Febbraio 2009, n.14.

Se fin qui sono state evidenziate le ragioni che rendono necessaria ed essenziale la regolamentazione del lobbying, in particolare il rischio di incorrere in contraddizioni giuridiche o di convivere nel perenne sospetto di illeciti dopo ogni nuova disposizione legislativa, non bisogna tralasciare i benefici che una legge specifica apporterebbe non solo al settore ma all’intero sistema democratico: in primo luogo con uno strumento legislativo

¹⁵ Art. 51 della legge 16 gennaio 2003, n.3

¹⁶ Bifulco D. , *Ipotesi di lettura sul ruolo delle lobbies nell’approvazione della legislazione antifumo* in Chieffi L. (a cura di), Rappresentanza politica, Gruppi di pressione, élites al potere, Atti del convegno di Casterta 6-7 maggio 2005 (2006)

¹⁷ Decreto Legge 30 dicembre 2008, n.207

¹⁸ Luna Maggio, *Le lobbies nell’ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?* (2015) pag 32

adeguato sarebbe assicurata l'imparzialità del decisore pubblico, obbligato a prendere in considerazione tutti i portatori di interessi riconosciuti come tali che partecipano nel processo legislativo e cosa non da meno, si garantirebbe la concorrenza leale tra diversi operatori privati in termini di partecipazione al momento decisionale, evitando privilegi o penalizzazioni illecite. A ciò si aggiunga la trasparenza che finalmente sarebbe così garantita in ogni passo del processo decisionale pubblico, in ottemperanza a quanto la Costituzione già prevede relativamente alle sedute pubbliche delle Camere (art. 64), alla pubblicazione delle leggi (art. 73), all'organizzazione degli uffici pubblici (art. 97 e 98).

Tuttavia il beneficio maggiore sarebbe senza dubbio il miglioramento dell'atto conclusivo del momento decisionale: i lobbisti, una volta stabilite trasparenza di relazioni, parità di accesso, equa partecipazione all'istruttoria normativa, apporterebbero quindi un contributo prezioso, efficace, e mirato, nella formazione delle decisioni.

La chiave di tutto ciò sta in una regolamentazione valida dell'attività lobbistica che deve avvenire in termini diversi rispetto all'approccio finora riservato al settore: una normativa che sia efficiente e effettivamente utile deve innanzitutto superare il pregiudizio del binomio lobbying – corruzione, nonché comprendere e agevolare l'attività del lobbista inteso come facilitatore e mediatore legittimo di interessi privati. Allo stesso tempo deve contenere disposizioni rigorose ma non inquisitorie che garantiscano l'assoluta trasparenza nei rapporti tra gruppi di pressione e decisori pubblici; in altre parole occorre una legge che contenga l'intransigenza necessaria a monitorare e eventualmente sanzionare comportamenti illeciti, ma che allo stesso tempo sia orientata al rispetto e alla tutela del dialogo tra rappresentanti di interessi e istituzioni.

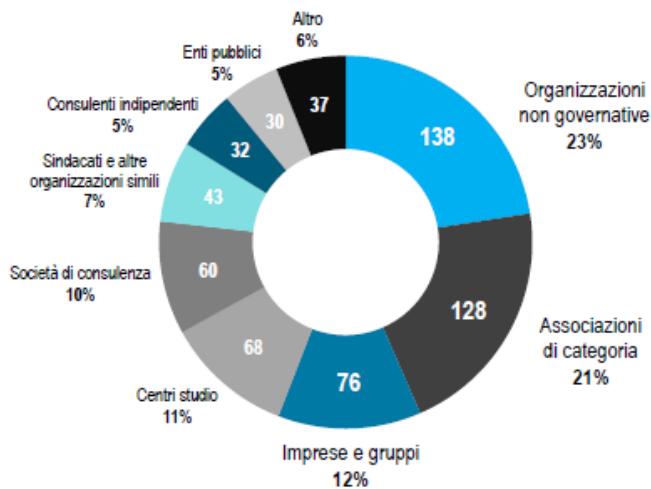
In conclusione la normativa che si attende deve operare nel segno della trasparenza e del pluralismo sociale, culturale e politico a cui l'art. 2 della Costituzione fa riferimento in termini di concorrenza collettiva alla formazione della volontà generale: nello specifico il pluralismo politico risiede nella partecipazione di vari soggetti, che siano partiti, organizzazioni sociali, sindacati, ONG o qualsiasi altra associazione espressione di un'azione collettiva, alla formazione di decisioni pubbliche e perché possa realizzarsi appieno, apportando nuova linfa vitale alla democrazia stessa, occorre che sia promulgato e garantito dalla legge.

Capitolo III.

Mappatura dell'attività lobbistica in Italia

La situazione in cui versa il settore lobbistico in Italia, privo di relativa disciplina legislativa, trascurato dai media, seppur palesemente attivo e in crescente aumento, rende difficile passare in rassegna le lobby presenti sul territorio e valutare gli ambiti nei quali verte la loro attività.

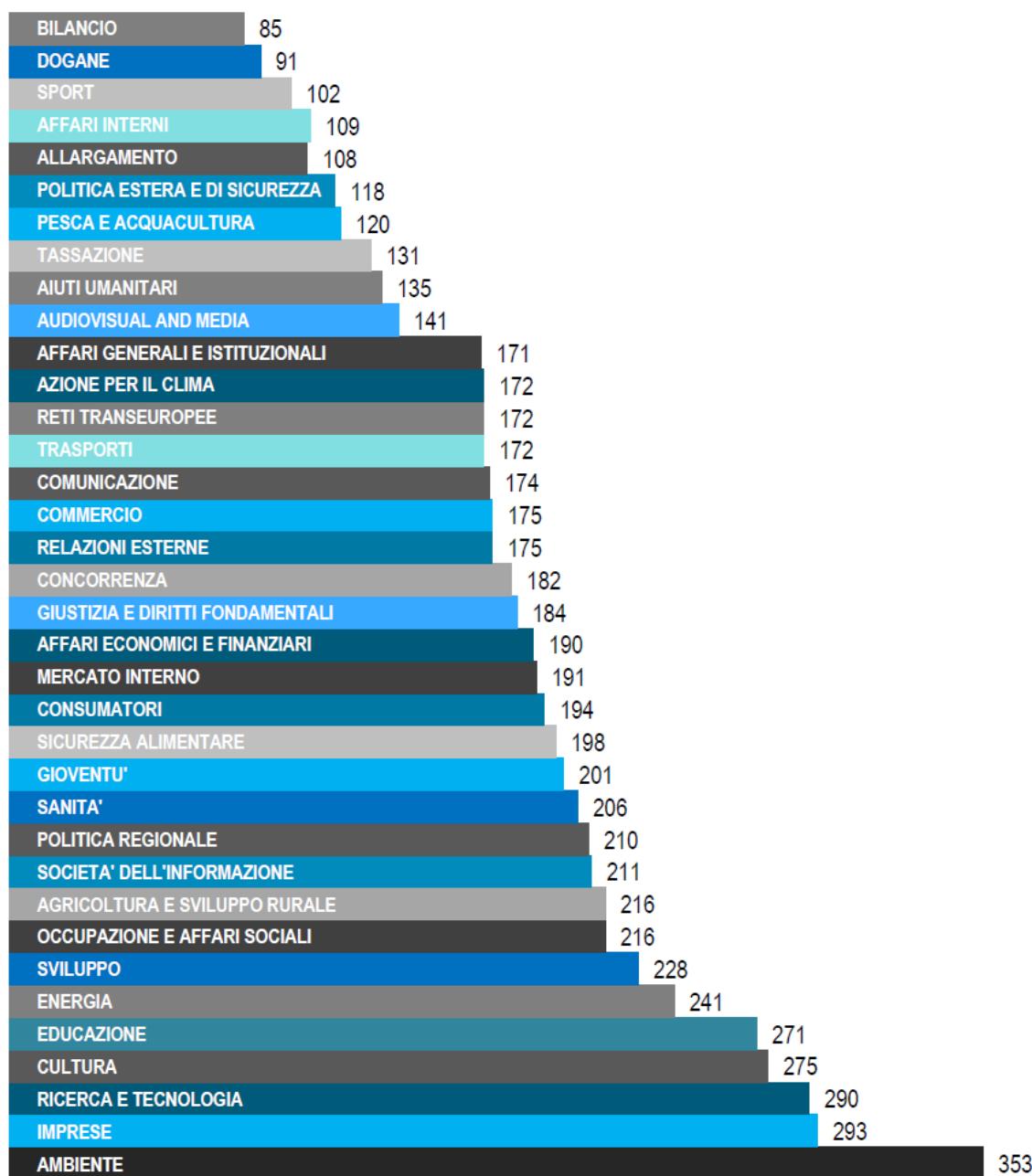
In assenza di un registro nazionale è impossibile stilare un elenco completo dei lobbisti attivi in Italia e conoscere con esattezza i settori di rappresentanza in cui operano; l'unico strumento utilizzabile nel tentativo di tracciare una mappatura del lobbismo è il Registro per la trasparenza europeo del 2011, da cui emergono i dati di seguito riportati (aggiornati a Ottobre 2014):



* Fonte: Transparency International Italia

Il numero dei lobbisti registrati è di 612, suddivisi per categorie dalle quali emerge una dominanza numerica delle ONG (23%), seguite dalle associazioni di categoria (21%) e dalle imprese, la cui presenza nel registro è attestata per uno scarso 12%, dato che balza agli occhi se si considera la frequente associazione in Italia tra lobbisti e grandi imprese; analizzando invece la distribuzione dei lobbisti nei vari settori di competenza, risulta dal

registro una netta prevalenza di lobbisti attivi nel comparto ambientale, seguito da quello industriale e dal settore della ricerca e tecnologie.



* Fonte: Transparency International Italia

Ai dati riportati nel Registro europeo se ne sommano altri derivanti da sondaggi, come quello condotto da Burson Marsteller del 2013, *A guide to effective lobbying in Europe*, o da analisi di settore, come lo studio *Transparency and integrity of lobbying: a new challenge for CSR*, pubblicato da VIGEO nel 2013, strumenti utili e dettagliati, ma non sufficienti a delineare un quadro organico sul numero, la tipologia, il settore di competenza, il modo di

operare delle lobby italiane, ovvero quanto si richiede alla possibile e auspicabile nuova normativa.

A questo punto può risultare interessante focalizzare l'attenzione su alcune lobby presenti in Italia, ben note per entità e influenza decisionale, nonché per essere spesso balzate agli onori della cronaca per dubbia condotta o al contrario per merito.

Di perenne attualità sono le vicende legate alla categoria dei tassisti, la cui partecipazione nei processi decisionali in più occasioni è stata poco ortodossa, e che per anni hanno alzato un muro invalicabile di fronte a ogni tentativo di liberalizzare l'attività o in generale in tema di mobilità e trasporto pubblico: l'unico tentativo di riforma del mercato delle licenze, anch'esso profondamente influenzato dopo massicce proteste, è del 2006 su iniziativa dell'allora Ministro dello sviluppo economico Bersani; fallimentari anche i provvedimenti dell'ex Ministro dell'economia Tremonti e del governo Monti. Recentissimo è il polverone alzatosi dopo le sentenze del Tribunale di Milano del 26 Maggio e del 9 Luglio 2015 sulla legalità o meno del servizio di trasporto Uber: battaglia che ha visto ancora una volta vincitrice la categoria dei tassisti. Il Tribunale di Milano, dopo anni di proteste dei tassisti e loro rappresentanti sindacali, ha infatti imposto lo stop in Italia a UberPop, che offre un servizio di auto con conducente tramite un'applicazione per smartphone, accusato di "concorrenza sleale che viola la disciplina amministrativa che regola il settore taxi"¹⁹.

Sempre molto recente una polemica che stavolta ha visto coinvolte le lobby del tabacco, in particolare il colosso Philip Morris: il d.lgs. 15 Dicembre 2014, n.188 contenente disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, in particolare sul riordino delle accise, ha sancito provvedimenti dietro i quali alcuni vedono la pressante attività lobbistica del gigante del tabacco, proprio nel momento del lancio delle nuove sigarette cosiddette "ibride" chiamate Iqos. Nello specifico si punta il dito contro l'introduzione nel decreto della nuova categoria di "tabacchi da inalazione senza combustione", che sembra cucita addosso al nuovo prodotto marchiato Philip Morris, per i quali è stata stabilita una riduzione del 50% dell'accisa rispetto alle sigarette comuni vista la minor nocività, la stessa riduzione prevista per le sigarette elettroniche e-cig; sono stati proprio i produttori di queste ultime ad alzare il dito per primi contro il provvedimento che, ampliando la riduzione dell'accisa ad

¹⁹ Ordinanza n. 16612/2005 del Tribunale di Milano

altri prodotti, li penalizza non poco. Alla polemica si aggiunga poi un ultimo particolare, cioè che le Iqos saranno una creazione tutta italiana, prodotte nel nuovo stabilimento di Crespellano alle porte di Bologna con un investimento di 500 milioni di euro e con la promessa di ben 600 posti di lavoro.

Anche l'industria del gioco d'azzardo in Italia è stata spesso sinonimo di lobbying di dubbia trasparenza, ben noti sono d'altra parte gli stretti legami tra il settore in questione e la politica: è il cosiddetto sistema delle *sliding doors* o porte girevoli, ovvero il passaggio rapidissimo e alcune volte sospetto tra un'onorata carriera di alto livello nelle istituzioni o nella pubblica amministrazione e i vertici di aziende e società nello stesso settore nel quale si operava. Un recente caso di attività lobbistica di dubbia correttezza è avvenuto durante il governo Letta e ha interessato le slot machines: nel Dicembre 2013, all'interno del cosiddetto Decreto "Salva Roma" per l'introduzione di misure economiche atte a ridurre il debito delle amministrazioni locali, è stato incluso un emendamento per la riduzione dei fondi alle regioni e ai comuni che avessero limitato il gioco d'azzardo; una netta contraddizione con le iniziative dello Stato volte a frenare il dilagante fenomeno delle ludopatia, tale da far ipotizzare lo zampino delle lobby del gioco d'azzardo. Il fatto è venuto alla luce grazie all'azione simultanea dei partiti d'opposizione e dei media, che hanno informato i cittadini della volontà del governo di punire le regioni più virtuose in materia di contrasto al gioco d'azzardo patologico; le critiche furono così aspre da spingere il Parlamento a revocare l'emendamento²⁰.

Fin qui sono stati passati in esame casi di lobbying dubbi, poco chiari, forse scorretti, che non fanno che confermare l'esigenza di una disciplina legislativa esauriente e efficace proprio per limitare che in futuro si ripropongano tali situazioni equivoche.

Ma c'è anche l'altra faccia della medaglia, quella del lobbying efficiente e trasparente che porta effetti positivi, come nel caso del lungo percorso di attività di lobbying all'interno del settore sanitario – farmaceutico riguardante le spese ospedaliere per l'acquisto di farmaci per malattie rare, i cosiddetti farmaci orfani, sullo studio e la ricerca dei quali pochissime aziende farmaceutiche sono disposte a investire per lo scarso rendimento che ne

²⁰ Transparency International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pag 34/35

deriverebbe. Nello specifico, la L. 222/2007 stabilì un tetto massimo per le spese farmaceutiche ospedaliere, incluse quelle relative all'acquisto di farmaci orfani, superato il quale, spettava alle case farmaceutiche ripagare l'eccedenza di spesa. In seguito al provvedimento i produttori di farmaci orfani, più colpiti di altri, poiché maggiormente soggetti al rischio di ridurre i guadagni già limitati, sono insorti e hanno affidato la battaglia a un'agenzia di lobbisti per far valere le proprie ragioni davanti al legislatore: l'obiettivo era l'esclusione dei farmaci orfani dal provvedimento. All'interno dell'agenzia fu creato un apposito gruppo, il Gruppo di Lavoro sui Farmaci Orfani, unico interlocutore dì lì in poi con le istituzioni competenti, che ha intrapreso un lungo iter, passando per ben due governi e due ministri, fino a raggiungere l'obiettivo commissionato. Il Gruppo ha operato mettendo in campo tutti gli strumenti del lobbying: in primo luogo fu messo in atto uno studio per così dire preparatorio, ovvero l'analisi delle possibili soluzioni tecniche vagliandone le criticità organizzative, nonché l'analisi degli equilibri politici in atto per individuare appoggi o ostruzionismi; si è poi passati all'azione di lobbying vera e propria su Governo, Parlamento e Autorità di settore per mezzo di incontri privati o efficaci azioni di comunicazione, fino alla presentazione di una mozione in Parlamento, presentata da un parlamentare favorevole, contenente la richiesta dell'esclusione dei farmaci orfani dal provvedimento. Dalla mozione si è poi passati a un emendamento presentato da un altro parlamentare sensibile alla questione, inserito nel cosiddetto decreto "Spending review 2", che dopo la discussione in Commissione e il voto favorevole del Governo è stato approvato in Parlamento: nel Dicembre 2013 i farmaci orfani sono stati esclusi definitivamente dal provvedimento relativo al tetto massimo di spese ospedaliere²¹.

Si tratta di un esempio di lobbying del tutto positivo, un modello della strada che le lobby dovrebbero seguire per essere considerate strumento di dialogo politico efficiente, ma anche una prova della potenziale grande utilità dell'attività lobbistica e dei vantaggi in termini di trasparenza ed efficienza che essa potrebbe apportare al sistema democratico, se adeguatamente disciplinata e monitorata.

²¹ Vacca I. , Farmaci orfani, *i tagli mettono a rischio la loro futura disponibilità*, O.Ma.R Osservatorio Malattie Rare, 7 marzo 2012

PARTE II: ANALISI DEI MODELLI DI REGOLAMENTAZIONE

Capitolo IV.

Modelli teorici di regolamentazione

Appurata l’indiscussa esigenza di una disciplina legislativa in materia di lobbying in tempi ristretti, l’interrogativo che si pone è quale sia il tipo di quadro normativo da adottare per inquadrare, monitorare e migliorare l’attività lobbistica: l’ampiezza del fenomeno e del suo potenziale raggio d’azione, il coinvolgimento delle istituzioni a vari livelli, la diversa tipologia ed entità degli stessi rappresentanti di interessi rende la questione alquanto complessa e delicata. Sono molti infatti i punti che l’eventuale legge dovrebbe approfondire: se alcuni punti, quali la garanzia di trasparenza nei processi decisionali e la necessità di un Codice etico, appaiono basilari e trovano d’accordo pressoché tutti gli addetti al settore, lo stesso non si può dire per altri aspetti del fenomeno da regolamentare, come l’obbligo di rendicontazione della propria attività, le sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto delle norme stabilite, i criteri stessi per essere riconosciuti come lobbisti.

La marcata discrepanza di opinioni all’interno della categoria sulle modalità dell’intervento normativo hanno generato diverse tipologie di approccio alla questione, diversi schemi o modelli che rispecchiano le varie proposte di legge formulate nel corso degli anni, tra i quali i cosiddetti modelli degli incentivi²², della gabbia²³ e dell’inclusione²⁴. Tali modelli

²² Research Unit Law and Economic studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, paper n.13 (2014), pag. 31

²³ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, paper n.13 (2014), pag. 32

²⁴ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, paper n.13 (2014), pag. 33

corrispondono a tre diverse correnti di pensiero che mirano rispettivamente a premiare chi esercita la professione del lobbista nel rispetto delle regole prestabilite, a punire severamente ogni infrazione, in modo da scoraggiare l'esercizio della professione al di fuori di un regime di trasparenza e rendicontazione, e ad includere tutti i portatori di interesse nel processo decisionale.

Analizzando in dettaglio i tre modelli è tuttavia necessario astenersi da eccessive schematizzazioni, tenendo presente che le proposte di regolamentazione della materia avanzate spesso prevedono criteri rispondenti a più di un modello, impedendo l'inclusione esclusiva in uno dei tre.

Il *modello degli incentivi* ha come punto di partenza la presenza di un registro dei rappresentanti di interessi, la cui iscrizione è facoltativa, ma al tempo stesso garantita da tutta una serie di incentivi che pongono il lobbista registrato in una posizione privilegiata rispetto agli altri non registrati: esso gode infatti di un accesso prioritario al mondo delle istituzioni, garantito attraverso facilitazioni e corsie preferenziali. A fronte di tali vantaggi la registrazione comporta il rispetto di una serie di norme come l'obbligo di trasparenza e di rendicontazione delle attività, nonché nella maggior parte dei casi l'accettazione di un codice deontologico. L'aspetto principale di tale modello, chiaramente ispirato alla logica della premialità, è che tanto gli obblighi previsti quanto i vantaggi sono riservati ai soli soggetti che abbiano fatto richiesta di registrazione, col rischio concreto di danneggiare l'attività di chi volontariamente ne resti escluso.

Nel corso della XV legislatura, il c.d. “Disegno di Legge Santagata” (n. 1866/2007), elaborato da Giulio Santagata, Ministro per l’attuazione del programma di Governo, seguiva ampiamente i criteri che ispirano il modello degli incentivi: in primo luogo si è trattato di una proposta che ha visto per la prima volta il coinvolgimento di diversi gruppi di interesse tra esperti di pubbliche relazioni, amministratori pubblici e rappresentanti di aziende e del terzo settore, come Confindustria, RAI, Legambiente; il DDL prevedeva che soltanto chi fosse stato iscritto al registro pubblico dei lobbisti, da custodire presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, avrebbe potuto visionare la documentazione

presentata dai gruppi di pressione durante l'elaborazione delle decisioni pubbliche, facendo leva quindi sul concetto di premialità alla base del modello stesso degli incentivi.

Sulla scia del DDL Santagata, è più recente il DDL 9 Maggio 2013, n.643 presentato dal Senatore Nencini del Partito Socialista nel corso della XVII legislatura: i 14 articoli di cui si compone prevedono ampia partecipazione di tutte le parti sociali ai processi decisionali basandosi su procedimenti snelli e garantendo costi ridotti; anch'esso si basa sulla presenza di un registro facoltativo, ma fortemente consigliato a chi opera nel settore, visti i vantaggi che l'iscrizione porta con sé in cambio dell'adempimento degli obblighi stabiliti da un codice di riferimento.

Modello degli incentivi	Obiettivi	Punti chiave	Esempi
	1. Trasparenza 2. Partecipazione	Facoltà di iscrizione al registro Sistema di benefits e handicap	DDL Santagata DDL Nencini

Senza dubbio più rigido e inflessibile è il c.d. *modello della gabbia* che prevede un registro di iscrizione obbligatorio impedendo tassativamente la partecipazione ai processi decisionali dei lobbisti che non ne facciano parte; esso prevede quindi una serie di norme severe che disciplinino al massimo l'attività lobbistica precludendo eventuali anomalie ed episodi di dubbia correttezza che, quando verificatisi, col tempo hanno rischiato di inficiare l'intero sistema lobbistico. Si tratta quindi dell'espressione normativa di quella corrente di pensiero che considera indispensabili tutta una serie di regole stringenti nei confronti delle lobby e del legislatore, per impedire che la rappresentanza degli interessi privati finisca per prevalere sugli interessi della collettività.

Rispondente a tale modello è il DDL 22 giugno 2011, n. 2792 presentato dal Senatore dell'API Donato Bruno nel corso della XVI legislatura: esso prevede, oltre all'obbligo di iscrizione al registro pubblico dei rappresentanti di interessi e alla supervisione affidata al

CNEL, sanzioni pesanti, fino alla censura o alla cancellazione dal registro resa pubblica per i trasgressori e disciplina severa in materia di formazione professionale dei lobbisti ai quali è richiesto un diploma di laurea in materie giuridiche o uno equivalente, oppure una solida esperienza nel settore documentata per almeno cinque anni.

Simile e rispondente appieno ai criteri del modello della gabbia è anche la proposta avanzata con la legge sul traffico delle influenze illecite, così rigida a proposito di “relazioni indebite” con pubblici ufficiali per ragioni di utilità, da rischiare di considerare illegale qualsiasi attività lobbistica. Per tale motivo, il testo finale della normativa approvata dal Parlamento (art. 346-bis) è stato reso più malleabile specificando che le dure sanzioni, ossia la reclusione da uno a tre anni, fossero applicate esclusivamente per le mediazioni illecite, ovvero che prevedano remunerazioni per i pubblici ufficiali coinvolti in cambio dell’attività svolta.

<i>Modello della gabbia</i>	Obiettivi	Punti chiave	Esempi
	1. Controllo 2. Trasparenza	Obbligo di iscrizione al registro Sistema sanzionatorio	DDL Bruno Traffico di influenze illecite

Il terzo *modello* in esame è quello *dell'inclusione*: la caratteristica principale di questo modello è “includere” nel momento decisionale il numero maggiore di soggetti, non allo scopo di monitorarne l’attività, ma per ottenere la massima partecipazione e il massimo coinvolgimento possibile dei lobbisti nei processi deliberativi; l’esito che si auspica è una maggiore accettazione dell’attività lobbistica da parte della collettività per cui un’alta partecipazione dei rappresentanti di interessi può essere sinonimo di trasparenza e correttezza dell’intero iter legislativo.

Si tratta dunque di un modello ispirato alla semplificazione e al contenimento dei costi: la snellezza e il vantaggio economico di questo sistema stanno nell' indistinto coinvolgimento di lobbisti professionisti e di società civile in generale, senza necessità di distinzioni di categoria cavillose e costose; il vantaggio per le amministrazioni che ne facciano uso sta quindi nel possibile maggior consenso da parte dell'opinione pubblica e nell'ottimizzazione delle risorse finanziarie a disposizione.

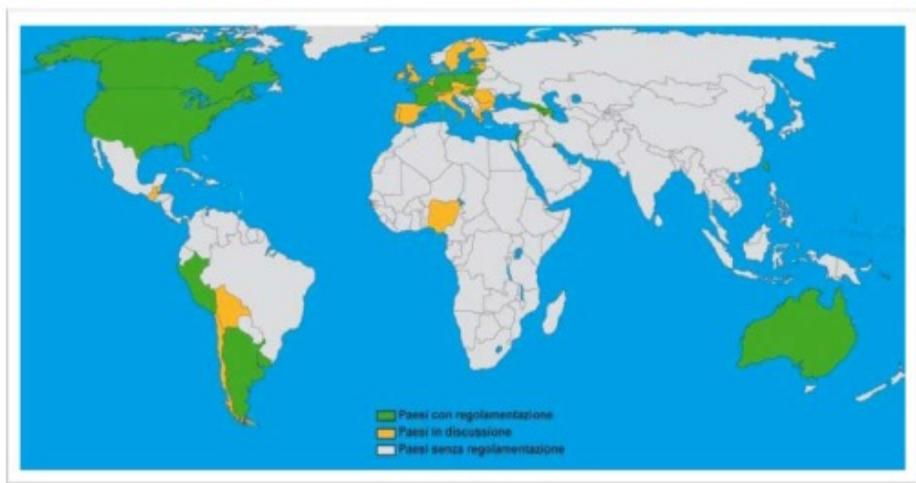
Per questi motivi il modello degli incentivi è stato applicato soprattutto a livello locale, assecondando in particolare le esigenze delle amministrazioni regionali; laddove sperimentato ha assicurato buoni risultati nella rappresentanza di interessi delle più varie categorie, ma ha sempre presentato una grave lacuna, la mancanza di tracciabilità dei rapporti tra rappresentanti di interessi e amministrazioni.

Il modello dell'inclusione ha trovato piena attuazione nel 2002 in Toscana: con la legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 "Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana", il Consiglio regionale si è proposto di riconoscere i gruppi di interesse presenti nel territorio e valorizzarne il ruolo ai fini della trasparenza dell'attività politica e amministrativa, per garantire l'accesso e la partecipazione a un numero sempre maggiore di soggetti, e per assicurare il pluralismo economico, sociale e culturale.

Modello dell'inclusione	Obiettivi	Punti chiave	Esempi
	Partecipazione Legittimazione contenimento dei costi impatto innovativo limitato	Pari livello di accesso Trasparenza del negoziato	Legge toscana

Capitolo V.

Regolamentazioni vigenti all'estero



* Fonte: Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi

Uscendo dai confini nazionali sono diciotto gli Stati che hanno regolamentato con modalità differenti i rapporti tra lobbisti e decisori pubblici; le soluzioni di volta in volta adottate risultano necessariamente diverse poiché formulate su esigenze specifiche di ciascun paese in linea con la propria condotta politica; tuttavia, nel tentativo di illustrare una geografia dei paesi in cui l'attività lobbistica è disciplinata, è possibile individuare due blocchi di Stati che hanno fatto scelte legislative in materia simili: da un lato gli Stati nord americani, dall'altro quelli europei.

La differenza sostanziale che ha generato questa disparità di approccio in tema di lobbying è dovuta sostanzialmente a una differente concezione del fenomeno stesso: gli Stati Uniti e il Canada, che già da decenni operano per rendere i provvedimenti al proposito più incisivi possibili, considerano il lobbying come un'opportunità, un'occasione per responsabilizzare il decisore pubblico; per gli Stati europei che finora hanno affrontato la questione, il

lobbying costituisce invece una possibilità per agevolare i rapporti tra decisori e rappresentanti di interessi per promuovere lo sviluppo economico²⁵.

Negli Stati Uniti la prima normativa relativa all'attività di lobbying è datata 1946; è però soltanto nel 1995 che è stata approvata la legge attualmente in uso, il *Lobbying Disclosure Act*, più volte variato e integrato nel ventennio successivo, come nel 2007 con *l'Honest Leadership and Open government Act* (HLOGA), fino alle ultime modifiche operate dal Presidente Barak Obama a partire dal 2009, la più recente delle quali è di Giugno 2012²⁶.

Innanzitutto va sottolineato che il lobbying gode negli Stati Uniti di chiara protezione costituzionale in quanto nel Primo Emendamento è espressamente citato il diritto alla libertà di espressione e alla possibilità di inoltrare petizioni al Governo per la riparazione di torti subiti, intendendo con essi anche la libertà di rivolgersi al Governo stesso per influenzare il decisore pubblico. Il *Lobbying Disclosure Act* ha un raggio d'azione molto ampio prendendo in considerazione qualsiasi attività che possa essere inquadrata nel lobbying, quindi qualsiasi rapporto intrapreso per conto di un cliente con un pubblico ufficiale appartenente a un ufficio esecutivo o legislativo e che abbia come oggetto la formulazione, la modifica o l'adozione di leggi federali, più in generale di ogni regolamento, normativa e politica intrapresi dal Governo degli Stati Uniti.

Scopo della legge è quindi raggiungere il massimo grado di trasparenza dei processi che vedono coinvolti lobbisti, garantendo alla collettività piena conoscenza di chi opera nel settore, con quali modalità e finalità. Una peculiarità del *Lobbying Disclosure Act* è il metodo adottato per inquadrare come tale il lobbista, che potremmo definire “quantitativo”: lobbista è infatti chi nell'arco di un trimestre impiega almeno il 20% del proprio tempo di lavoro nell'attività di lobbying al servizio di un cliente. Specificato a chi è rivolta la disciplina, la legge poi stabilisce una dettagliata serie di doveri e oneri riguardanti la comunicazione dei propri dati e delle proprie attività per evitare di non incorrere in sanzioni. In primo luogo il lobbista o l'organizzazione per cui esso lavora deve obbligatoriamente

²⁵ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza degli interessi* (2014), pag 16/17

²⁶ Executive order n. 13490 del 21 Gennaio 2009; Memorandum for the heads of Executive Departments and Agencies, 18 Giugno 2010

registrarsi in appositi elenchi tenuti dal *Secretary* del Senato e dal *Clerk* della Camera dei Rappresentanti indicando i propri dati, i propri clienti e gli ambiti in cui intende praticare azione di lobbying. La registrazione comporta ulteriori vincoli quali la presentazione a cadenza trimestrale di un report sull'attività svolta con ciascun cliente, specificando ogni tipologia di contatto ed eventuali finanziamenti ricevuti o spese effettuate nell'ambito di una stessa attività. Sono poi gli stessi *Secretary* del Senato e *Clerk* della Camera dei Rappresentanti a redigere la lista pubblica di tutti i lobbisti iscritti al registro, dei loro clienti e delle loro attività, e a controllare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate, la cui eventuale falsità, se non tempestivamente corretta dagli interessati, è punita con pesanti sanzioni pecuniarie.

Oltre al *Lobbying Disclosure Act*, esistono negli Stati Uniti anche altri testi normativi che disciplinano l'attività lobbistica di influenza del decisore pubblico: dal 1971 è in vigore il *Federal Election Campaign Act* (FECA) in materia di finanziamento pubblico per le campagne elettorali, obblighi di trasparenza e comunicazione da parte di candidati e partiti su fonti ed entità dei finanziamenti ricevuti, limiti ai contributi e alle spese elettorali, creazione della *Federal Election Commission*, per controllare il rispetto di tale disciplina; dall'entrata in vigore del FECA ogni cittadino, industria o associazione può costituire *Political Action Committees* (PACs), ovvero gruppi di interesse che raccolgono fondi per finanziare campagne elettorali di candidati che in futuro sosterranno i loro interessi in cambio dei fondi raccolti; il numero dei PACs è in continuo aumento negli Stati Uniti e costituisce ormai una modalità di campagna elettorale molto diffusa; tra di essi si annoverano associazioni di notevole entità e peso politico quali l'Associazione Nazionale Banchieri, l'Associazione Nazionale degli Agenti Immobiliari, l'Associazione Nazionale delle Cooperative di Credito.

Di impronta simile è il *Lobbying Registration Act*, trasformatosi poi in *Lobbying Act*, diventato legge in Canada nel 1988; anche questa normativa ha un'accezione molto ampia del concetto di lobbying includendo nel novero delle attività lobbistiche ogni forma di comunicazione fornita o ricevuta dal decisore pubblico. Categorici sono poi i requisiti per essere ufficialmente inquadrati come lobbisti: a questo proposito sono state stilate tre diverse categorie di esponenti del settore, il *consultant lobbying*, dipendente di una società

che opera nel campo della rappresentanza di interessi per conto di terzi dopo regolare sottoscrizione di contratto; l'*in-house corporate lobbyist*, dipendente di una società da cui è stato direttamente ingaggiato per svolgere attività di lobbying per almeno il 20% del proprio tempo; l'*in-house organization lobbyist*, dipendente di una società no-profit per la quale esercita attività di lobbying per almeno il 20% del proprio tempo. Ciascuno di questi soggetti ha l'obbligo di iscriversi al registro pubblico tenuto presso il *Commissioner*: l'iscrizione comporta l'indicazione dei propri dati identificativi e di quelli della società o associazione per cui si opera, l'oggetto delle attività in corso e pregresse, le modalità di azione, insieme ad una relazione mensile sul proprio operato; tutte queste informazioni sono contenute in schede personali consultabili pubblicamente. A partire dal Marzo 1997 è stato inoltre approvato un Codice di condotta per i lobbisti anch'esso tenuto dal *Commissioner* formulato con lo scopo di assicurare la totale trasparenza nei processi decisionali sia riguardo l'operato dei lobbisti che degli stessi decisori.

Caratteristiche della legislazione sul lobbying	USA	CANADA
<i>Rientrano nella definizione di lobbying</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Tutte le comunicazioni scritte e orali dirette sia al ramo legislativo che a quello amministrativo, concernenti decisioni pubbliche o la loro implementazione 	SI	SI
Il livello gerarchico del pubblico ufficiale è rilevante nel determinare l'applicazione delle norme	SI	NO
<i>Informazioni personali necessarie ai fini della registrazione</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Nomi dei membri Tecniche del lobbying utilizzate Posizioni di governo formalmente tenuta da lobbisti coperti dalla registrazione Il monte ore speso in attività di lobbying I nomi dei lobbisti contrattualizzati dal soggetto iscritto 	SI NO SI SI SI	SI SI SI SI SI
<i>Informazioni sull'attività di lobbying necessarie ai fini della registrazione</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Oggetto specifico dell'attività di lobbying Nomi dei lobbisti impegnati in ciascuna attività Ammontare delle risorse impiegate nell'attività di lobbying Contributi monetari per le attività di lobbying da terze parti Nomi dei pubblici ufficiali contattati e argomenti discussi Contenuto specifico delle comunicazioni con i pubblici ufficiali contattati Contributi politici o altri esborsi in favore dei pubblici ufficiali 	SI SI SI SI NO NO SI	SI SI NO NO SI NO NO
<i>Pubblicità dei dati</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	SI	SI
Codice di condotta per i lobbisti	NO	SI
<i>Organi di controllo</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Possibili sanzioni che includono multe o detenzione Potere di investigazioni sulle eventuali violazioni 	SI SI	SI SI

Spostando l'attenzione sulle normative vigenti in merito nei paesi europei emergono differenze sostanziali: in primo luogo la già evidenziata diversa concezione del lobbying stesso, considerato non tanto uno strumento atto a garantire trasparenza, ma per lo più un'occasione di sviluppo economico laddove si riescano effettivamente a far comunicare proficuamente imprenditori e legislatori; a ciò si aggiunga il mancato obbligo d'iscrizione a un registro e di comunicazione dei propri dati, elementi che compromettono non poco la possibilità di monitorare integralmente il sistema: in questo modo la scelta di registrarsi o meno, lasciata nelle mani del lobbista, è dettata esclusivamente dall'eventuale vantaggio che essa può comportare.

Tra gli Stati europei che negli ultimi anni hanno approvato o integrato leggi in materia di lobbying, sebbene poco restrittive e talvolta poco o nulla efficaci, vi sono Francia e Germania, Polonia e Lituania, queste ultime due a testimonianza che i maggiori sforzi per la regolamentazione delle lobby si stanno registrando soprattutto nei paesi democratici dell'est europeo a dispetto di una vera e propria stasi legislativa di alcuni dei paesi più industrializzati dell'Europa dell'ovest.

Sia in Francia²⁷ che in Germania²⁸ l'iscrizione al registro è facoltativa e non prevede la fornitura di dettagliate informazioni che spesso non vanno oltre i dati identificativi, omettendo le attività finanziarie, che più delle altre necessiterebbero di maggiore trasparenza; la registrazione ha poi come unico scopo il lasciapassare per gli edifici parlamentari, perdendo completamente di vista il concetto di interazione proficua tra rappresentanti di interessi e decisori. Leggermente più rigidi ed efficaci i sistemi adottati in Lituania²⁹ e Polonia³⁰: nel 2001 in Lituania è entrato in vigore il registro dei lobbisti rivolto però esclusivamente a chi svolge attività per conto di terzi, escludendo così i cosiddetti lobbisti *in-house* e le ONG; a essi la legge garantisce la partecipazione alla redazione delle

²⁷ L'Assemblea Nazionale ha introdotto il 2 luglio 2009 due strumenti per regolamentare i rapporti con i gruppi di interesse: art. 26 par III-B all "Instruction générale du Bureau" e il Codice di condotta.

²⁸ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, 1972

²⁹ Legge VIII-1749, 2000

³⁰ Act on lobbying, 2005

normative, il diritto a presentare proprie argomentazioni di fronte alle istituzioni, la possibilità di informare l'opinione pubblica dei processi decisionali di cui si è stata parte attiva. A fronte di maggiori vantaggi sono posti ovviamente maggiori obblighi, quali l'indicazione dei propri dati incluso il reddito e le spese per le attività di lobbying, nonché il rispetto di un Codice etico. Del tutto simile il sistema adottato in Polonia con l'aggiunta peculiare dell'obbligo dei funzionari di governo di rendicontare annualmente i contatti avuti con i lobbisti.

Fanno eccezione in Europa per il maggior rigore le leggi recentemente approvate in Slovenia³¹ e Austria³², formulate per garantire massima trasparenza e arginare fenomeni di corruzione. E' proprio allo scopo prioritario di prevenire la corruzione che nel 2001 la Slovenia ha approvato la sua legge sull'integrità che prevede al proposito l'istituzione di un'apposita Commissione. La normativa include inoltre la registrazione obbligatoria di tutti i lobbisti, tenuti a rendere pubblici dati specifici sulla loro attività e su ogni contatto intrapreso.

Del 2012 è invece la legge per la trasparenza delle attività di lobbying e *advocacy* approvata dall'Austria: analoghi gli oneri stabiliti per i lobbisti: la registrazione obbligatoria, il vincolo a comunicare informazioni inerenti il proprio operato, il rispetto di un Codice di condotta, la cui mancata osservanza è punita con pesanti sanzioni fino alla sospensione della stessa attività di lobbying.

Il Regno Unito, dopo anni di tentativi di regolamentare l'attività di lobbying, ha istituito nel 2009 un comitato della Camera Dei Comuni britannica, in cui è stato elaborato uno studio conclusosi con la raccomandazione di adottare un registro obbligatorio per i lobbisti; nel 2013 il governo di David Cameron ha presentato un testo ufficiale³³, approvato in parlamento nel 2014.

³¹ Integrity and Prevention of Corruption Act

³² Lobbying and advocacy transparency law, 2012

³³ Transparency of lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act, 2013

Se la regolamentazione del lobbying in Europa è quindi ancora in itinere, tuttavia negli ultimi anni è da Bruxelles che provengono gli stimoli maggiori affinché si giunga finalmente a una nuova concezione di lobbying basata sui concetti basilari di partecipazione e di trasparenza; a questo proposito il 22 Luglio 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea l'*Interinstitutional Agreement* del 23 Giugno 2011³⁴ che riporta l'accordo tra Parlamento europeo e Commissione europea riguardo l'istituzione di un “Registro per la Trasparenza” per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'attuazione delle politiche europee³⁵; si tratta quindi del primo strumento di regolamentazione riguardante la partecipazione dei rappresentanti di interessi ai processi legislativi europei. L'iscrizione al registro è facoltativa; a quanti ne fanno volontariamente parte il Parlamento e la Commissione impongono medesimi obblighi, come la comunicazione al momento dell'iscrizione delle proprie credenziali e informazioni specifiche sull'attività svolta e il rispetto del Codice di condotta, e garantiscono medesimi diritti tra cui l'immediata comunicazione dell'apertura di processi decisionali di loro interesse e agevolazioni per accedere alle sedi delle istituzioni europee.

Ai paesi menzionati, che seppur con modalità diverse sono intervenuti per disciplinare il crescente fenomeno delle lobby, si aggiungono infine quanti non sono riusciti ancora a distanza di decenni a regolamentare in modo definitivo la questione e che a oggi sono ancora privi di quadri legislativi omogenei e organici, tra questi l'Argentina, il Brasile, e in Europa la Grecia, la Spagna e la stessa Italia

³⁴ TUE art 11 par. 1 e 2

³⁵ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi* (2014), pag. 23/24

	Francia 2009	Germania 1972	Polonia 1992	Lituania 2001	UE 2011	Austria 2012	Slovenia 2011
<i>Registrazione:</i>							
Volontaria	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Obbligatoria	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI
Iscrizione per:							
ONG	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO
Imprese	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO
Lobbisti conto terzi	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
<i>Dati richiesti:</i>							
Nome	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Cliente	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Impiegati	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Aree	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO
<i>Decisore pubblico:</i>							
Legislativo	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Esecutivo	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI
<i>Rendicontazione:</i>							
Entrate	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Spese per attività di lobbying	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Contatti lobbistici	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI
Contributi politici	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
<i></i>							
Codice di condotta	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO
Multa/detenzione per violazioni	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI
Pubblicazione dei dati su internet	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI

PARTE III : IL PUNTO SULLA SITUAZIONE ITALIANA

Capitolo VI.

Tentativi di riforme dal 2007 al 2013

Il dossier *Lobbying In Europe, Hidden Influence, Privileged Access* curato dall'organizzazione non governativa *Transparency International* e presentato a Bruxelles ad Aprile 2015 ha confermato senza mezzi termini l'inadeguatezza e il caos nella regolamentazione delle lobby in Italia, di cui già costituivano prova sufficiente i numerosi tentativi di legislazione infruttuosi e mai andati in porto, attribuendo al nostro paese lo scarso punteggio di 20/100 nella valutazione generale sull'attività di lobbying. Tra i 19 paesi europei analizzati dal report, la Slovenia si è classificata prima con un punteggio di 55/100, mentre l'Italia occupa il terzultimo posto, seguita soltanto da Spagna e Portogallo³⁶.

Di fronte a tali evidenze empiriche la stessa *Transparency International* ha chiesto fortemente alle istituzioni italiane l'adozione di una disciplina definitiva, in primis con l'introduzione del tanto discusso registro pubblico, e ha lanciato una petizione allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica e innescare un processo di mobilitazione della società civile.

Dopo decenni di tentativi, dibattiti sull'argomento, talvolta anche scandali balzati alla cronaca in tema di lobby, è necessario interrogarsi sulla questione, capire se in Italia si è veramente a un punto morto o se sussistono segnali di apertura alla regolamentazione. A tal fine è utile ripercorrere le numerose proposte avanzate nel corso degli ultimi anni, analizzandone i contenuti e il loro iter.

³⁶ Transparency International Italia, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, pag. 5/6

In circa quaranta anni di attività parlamentare sono stati presentati ben 58 disegni di legge (il primo risale al 1976), di cui uno di iniziativa governativa, sui quali non si è andato oltre le discussioni nelle Commissioni competenti, senza mai raggiungere l'obiettivo della regolamentazione; eppure il fenomeno delle lobby è presente ed è del tutto lecito, come confermato tra l'altro anche dalla Corte di Cassazione.

Come già anticipato, i legislatori italiani non sono mai stati indifferenti alla questione lobbying, sebbene in tutti questi anni di proposte puntualmente arenatesi, sia notevolmente cambiato l'approccio al fenomeno: se nei primi tentativi di regolamentazione il lobbying era visto in modo del tutto negativo, come attività da circoscrivere e necessariamente disciplinare poiché sinonimo di corruzione, negli ultimi anni si è invece compreso il potenziale del lobbying quale attività portante di una democrazia, che necessita una normativa al riguardo non per essere contenuto e arginato, ma per divenire sempre di più parte integrante nei processi legislativi.

Segnali evidenti di questa nuova apertura verso il lobbying si sono avuti a partire dal 2007, con il già citato Disegno di Legge Santagata, motivo per cui si è scelto di iniziare la sintetica ricognizione che segue sull'argomento proprio dal DDL n. 1866 nato in seno alla XV Legislatura. Nel 2007, durante il secondo governo di Romano Prodi, l'allora Ministro per l'attuazione del programma di governo, Giulio Santagata fece approvare dal Consiglio dei Ministri il primo disegno di legge in materia d'iniziativa governativa, elaborato con il coinvolgimento diretto di numerosi gruppi di interesse sulla rappresentanza degli stessi. Il gruppo di lavoro era presieduto dal Consigliere di Stato Michele Corradino, coordinato da Pier Luigi Petrillo (Professore di Diritto Pubblico comparato all'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza e Professore di Teoria e tecniche del lobbying presso la Luiss Guido Carli), e composto dall'avvocato Monica Parella, dal Professor Nicola Lupo, dal Consigliere Roberto Garofoli e dalla Dottoressa Francesca Basilico; presero poi parte ai lavori numerosi rappresentanti di aziende e del terzo settore, come Confindustria, Banca Intesa, Reti, RAI, Comunità di Sant'Egidio, *Greenpeace*, Legambiente. Come già precedentemente illustrato, alla base del DDL Santagata era l'istituzione del registro pubblico dei lobbisti i quali, come "premio" per la scelta dell'iscrizione, avrebbero ottenuto consistenti vantaggi nell'accesso alla documentazione di specifici processi decisionali,

concedendo loro possibilità di presentare proposte, studi e documenti; oltre alla creazione del registro il DDL prevedeva l’obbligo per i lobbisti di redigere una relazione annuale sulle proprie attività. D’altro canto al decisore pubblico era invece imposta la menzione nelle relazioni illustrate delle leggi dell’attività svolta dai lobbisti partecipanti al processo. Al CNEL veniva affidato il compito di stilare un Codice deontologico per i lobbisti subito dopo l’emanazione della legge; compito del CNEL era quindi vigilare sulla “condotta” degli iscritti, appurando la veridicità delle dichiarazioni relative alle proprie attività da rendicontare obbligatoriamente a cadenza annuale. Lo stesso organo garante doveva poi applicare le sanzioni previste in caso di inadempimento degli obblighi da parte dei lobbisti; le sanzioni potevano essere amministrative o arrivare fino alla sospensione o cancellazione dal Registro. Un DDL basato quindi sui concetti di trasparenza, partecipazione, dialogo tra le parti, premialità, il quale però, sfiduciato di lì a poco il Governo, è stato di conseguenza archiviato senza mai essere stato approvato dal Parlamento, costituendo tuttavia un modello per le successive proposte di legge in materia di lobbying³⁷.

Il 1 Agosto 2008 è stato presentato alla Camera dei Deputati dall’Onorevole Antonio Milo del MPA il progetto di legge 1594 “Disciplina dell’attività di rappresentanza in interessi particolare”, che nonostante sia nato nelle fila politiche opposte a quelle che hanno predisposto il DDL Santagata, ne condivide molti punti; le principali differenze stanno nell’apparato di sanzioni previste, più blande rispetto al DDL 1866, e nel maggiore rigore con cui vengono individuati i lobbisti di professione, ovvero quanti hanno esercitato attività nel settore per almeno tre anni³⁸.

Nel 2012 è il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali a proporre l’istituzione di un registro che ad oggi costituisce l’unico atto legislativo concreto in tema di rappresentanza di interessi in linea con le direttive dell’Unione Europea. L’iniziativa, contenuta nel Decreto ministeriale n. 2284 del 9 Febbraio 2012, fu presa dall’allora Ministro Mario Catania allo scopo di regolamentare l’accesso e la partecipazione dei gruppi di interesse ai processi decisionali del Ministero. La normativa prevede in primo luogo la creazione di un registro a cui i lobbisti devono iscriversi per poter partecipare alle

³⁷ Petrillo P.L. , *Democrazie e lobbies, è tempo di regolare la pressione* (2015), pag. 6/9/10

³⁸ Petrillo P.L. , *Democrazie e lobbies, è tempo di regolare la pressione* (2015), pag. 8

consultazioni e presentare le proprie proposte nel corso dell'iter decisionale; i nomi dei lobbisti partecipanti, insieme alle informazioni inerenti l'intero processo legislativo, devono inoltre essere rese pubbliche. Come garante del rispetto di tali condizioni è poi istituita un'apposita Unità di Trasparenza che ha tra i suoi compiti anche il coordinamento delle attività relative all'attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), iter che le Amministrazioni devono seguire nel corso di un'istruttoria normativa per valutare l'impatto atteso di possibili regolamentazioni (legge 246/2005).³⁹ Si tratta quindi dell'unico registro pubblico dei lobbisti presente in Italia riconosciuto anche a livello internazionale, che tuttavia è stato accolto con grande disappunto da parte degli interessati; ne è una prova l'assenza nel registro delle principali organizzazioni del settore agricolo e le parole rilasciate da Sergio Marini, allora Presidente di Coldiretti, a dir poco ostile riguardo il possibile dialogo tra lobby e istituzioni.

L'iniziativa del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, al di là delle reazioni che possa aver suscitato e dell'esito avuto, ha comunque intrapreso una buona strada verso una maggiore sensibilizzazione nei confronti del lobbying spronando di lì in poi le istituzioni nella ricerca di una risoluzione definitiva alla questione.

A Maggio del 2012 anche il Governo Monti mise in agenda per i mesi successivi la regolamentazione del lobbying in relazione al quale era stata istituita una Commissione di valutazione presso il Dipartimento delle Politiche europee, ma la politica intrapresa si concluse poi con un nulla di fatto⁴⁰.

Il 12 Aprile 2013 nella relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 30 Marzo, è emersa chiaramente la necessità di adottare concreti strumenti di regolamentazione del lobbying; la proposta che ne è scaturita era articolata in tre punti: creazione di un albo dei rappresentanti di interessi da collocare presso Parlamento e Assemblee regionali, concessione a tutti gli

³⁹ Abate Giuseppe Massimo, *L'attività di lobbying in Italia: I flebili tentativi di una possibile regolamentazione* (2009)

⁴⁰ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza degli interessi* (2014), pag 9

iscritti del diritto di intervento nel processo legislativo, obbligo per le Istituzioni di rendere note le motivazioni delle loro scelte e la partecipazione in esse di soggetti privati⁴¹.

In aggiunta a tale rapporto, nel 2013 numerose sono state le iniziative in merito all'attività lobbistica: nel mese di Maggio è stato lo stesso Presidente del Consiglio Enrico Letta a denunciare l'esigenza di una regolamentazione organica sul lobbying e a farsi promotore in prima persona di un provvedimento al riguardo, proponendo all'allora Segretario generale di Palazzo Chigi Roberto Garofoli, insieme al già citato esperto in materia, Pier Luigi Petrillo, di predisporre una bozza di disegno di legge in materia. Dopo un incontro con professionisti e associazioni di rappresentanza il testo è arrivato in Consiglio dei Ministri il 5 Luglio per un primo esame: forti divergenze interne hanno bloccato l'iter del provvedimento, in sostituzione del quale si proseguì sulla vecchia strada degli studi e approfondimenti comparati in materia⁴².

Nello stesso anno sono da menzionare anche il DDL 15 marzo 2013, n. 188 presentato dal deputato del Gruppo Misto Pino Pisicchi, “Disciplina dell'attività di relazione istituzionale”, nonché il DDL S643 presentato dal Senatore Riccardo Nencini, segretario del Partito Socialista, “Disciplina della rappresentanza di interessi”, a cui seguirono altre tre proposte, due alla Camera e una al Senato: la proposta del Senatore Bruno del Gruppo Misto del 20 Maggio (C1000) “Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso le istituzioni”, quella del Senatore del Popolo della Libertà D'Ambrosio Lettieri del 6 Giugno (S806) “ Riconoscimento e disciplina dell'attività di lobbying e di relazioni istituzionali nonché istituzione della commissione speciale di controllo”, e infine la proposta del Senatore Luigi Manconi del Partito Democratico (S992) “Norme sul riconoscimento e sulla

⁴¹ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza degli interessi* (2014), pag. 8

⁴² Petrillo P.L. , *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in Analisi giuridica dell'economia (2013) pag. 6

regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali presentata il 5 Agosto⁴³.

Alle proposte di legge menzionate, selezionate tra quelle presentate nel corso della XV e XVI Legislatura, si devono poi aggiungere i provvedimenti legislativi relativi a temi correlati al fenomeno lobbying, quali il traffico di influenze, il libero accesso all'informazione, il finanziamento ai partiti.

Un recente tentativo di regolamentare la gravosa questione del traffico di influenze è avvenuto il 6 Novembre 2012 con l'approvazione della legge n. 190, la c.d. Legge Anticorruzione, sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione: la norma prevede una condanna fino a tre anni per chi opera come intermediario nei confronti della Pubblica Amministrazione ricevendo compensi illeciti: la legge ha generato pareri molto critici da parte dei lobbisti che non vedono nella normativa una regolamentazione della loro attività, ma al contrario un accanimento sanzionatorio contro chi opera nel settore lobbistico⁴⁴.

In materia di libero accesso all'informazione, ovvero il concetto di trasparenza su cui si vorrebbe siano basati i rapporti tra decisori e lobbisti, è stata in primis promulgata la legge 241/1990 che prevedeva libero accesso alla consultazione di documenti per i cittadini che abbiano avuto al riguardo un interesse diretto e reale. A questa legge si sono poi aggiunti negli anni ulteriori provvedimenti che hanno notevolmente migliorato l'accesso alle informazioni, nonostante la libertà di informazione sia ancora fortemente limitata in Italia: dal Codice dell'Amministrazione Digitale sancito dal D.lgs. 7 Marzo 2005, n.82 ,fino al cosiddetto Decreto Trasparenza, ovvero D.lgs. 27 Ottobre 2009, n.150⁴⁵.

⁴³ Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza degli interessi* (2014), pag. 10

⁴⁴ Transparency International Italia , *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014) pag. 13

⁴⁵ Transparency International Italia , *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pag 14/15

Per quanto riguarda poi il finanziamento pubblico ai partiti, ammesso in Italia nel 1974 con la legge n. 195 del 2 Maggio, va menzionata la recente approvazione a Febbraio 2014 del Decreto Legge n. 149 del 28 Dicembre 2013 che prevede l'abolizione graduale dei finanziamenti pubblici ai partiti per i quali sono previste diverse forme di sovvenzione. Lo scopo del provvedimento è quindi responsabilizzare i partiti, monitorare i finanziamenti al loro interno, rendere più trasparenti i rapporti tra fondazioni e partiti stessi.

Da questo breve iter in materia di regolamentazione del lobbying, emerge senza dubbio una situazione caotica e problematica in Italia che necessita disciplina immediata, ma allo stesso tempo una certa sensibilizzazione crescente negli anni verso il problema che ha coinvolto tutte le forze politiche, nonché giuristi ed economisti, pronunciatisi sul tema seppur con idee talvolta diverse: un bagaglio di proposte, discussioni, ipotesi, studi, che si auspica si tramutino a breve in una proposta concreta e attuabile.

Capitolo VII.

DDL n. 1522: analisi della proposta di legge

Giunti alla XVII Legislatura, il fenomeno lobbying si conferma ancora di grande attualità, oggetto di diverse proposte di legge, tema di accesi dibattiti tra politici e addetti ai lavori, ma ancora privo di definizione in termini di legislazione. Prova che l'interesse sull'irrisolta questione non sia calato, sono i recenti incontri e convegni sul tema: il 12 Maggio 2015 si è svolto presso l'Università degli Studi di Salerno il convegno *Conoscere per deliberare. Lobbying e processi decisionali* organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dello stesso ateneo; appena il giorno precedente si era svolta a Roma all'interno dei Musei Capitolini la giornata di studio in tema di *Etica ed economia a Roma, verso una nuova regolazione delle lobby*.

Ma se l'attenzione mediatica è utile a non abbassare la guardia sul problema e il dibattito in merito è senza dubbio costruttivo, essi non possono tuttavia supplire alla mancata regolamentazione di cui solo il legislatore può farsi concreto promotore. Esaminati i tentativi falliti degli ultimi di disciplinare la materia, è opportuno fare il punto sullo stato attuale delle cose, dall'insediamento del Governo Renzi (22 Febbraio 2014) ad oggi.

Nel Documento di economia e finanza del 2014, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 Aprile 2014, è stato fatto esplicito riferimento all'esigenza di regolamentazione della rappresentanza di interessi come prioritaria tra le riforme in programma: nel Piano nazionale di riforme, all'interno del settore "Trasparenza e garanzia dei diritti" si fa riferimento a un "provvedimento legislativo per regolare le lobby e le relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni a tutti i livelli"⁴⁶, la cui definizione era prevista per Giungo 2014. A distanza di più di un anno tale previsione non è stata rispettata, ma non sono mancate proposte di legge

⁴⁶ DEF 2014, sezione 3 programma nazionale di riforma, parte I, La Strategia Nazionale e le principali iniziative, pag 26

alle Camere sul riconoscimento e la disciplina della rappresentanza di interessi che di seguito si elencano:

- DDL n. 1497 “Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interesse” presentato al Senato dall'On. Isabella De Monte (PD) il 26/05/2014
- DDL n. 1522 “Disposizioni in materia di rappresentanza degli interessi presso i decisori pubblici” presentato al Senato dall'On. Luis Alberto Orellana (Misto) il 12/06/2014
- DDL n. 1632 “Norme in materia di disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi” presentato alla Camera dall'On. Laura Puppato (PD) il 23/09/2014
- DDL n. 2877 “Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nei processi di decisione pubblica” presentato alla Camera dall'On. Dorina Bianchi (AP (NDC-UDC)) il 27/02/2015
- DDL n. 2890 “Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi” presentato alla Camera dall'On. Antonio Misani (PD) il 18/03/2015.
- DDL n. 1782 “Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi” presentato al Senato dall'On. Francesco Verducci (PD) il 22/04/2015.

Il 22 Aprile 2015 è stato adottato come testo base dalla Commissione Affari Costituzionali al Senato il DDL n. 1522 “Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici” presentato il 12 Giugno 2014 dai Senatori Alberto Luis Orellana e Lorenzo Battista, di cui si riporta il contenuto.

Punto di partenza della normativa è l'istituzione di un Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (articolo 3): il Comitato è costituito da cinque membri selezionati con apposita procedura con documentata esperienza in materia per un mandato della durata massima di quattro anni. Presso il Comitato è istituito il Registro pubblico per i rappresentanti di interessi (articolo 4): quanti intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi hanno

l’obbligo di iscriversi al registro comunicando i dati anagrafici, i dati del titolare degli interessi per conto del quale si opera, nonché le risorse economiche e umane di cui si dispone per la stessa attività; tutte queste informazione sono rese pubbliche e consultabili via internet. Al momento della registrazione è fatto obbligo ai soggetti iscritti di presentare anche il proprio regolamento interno o codice condotta sottoposto all’approvazione del Comitato (art. 5); l’iscrizione al registro è poi permessa a quanti dimostrino di svolgere attività di rappresentanza di interessi in modo professionale, ed è subordinata all’impegno di rispettare il codice di condotta (art. 6). Dopo l’istituzione del registro è prevista la creazione di un banca dati in cui saranno visibili ai soli iscritti i provvedimenti normativi in corso di predisposizione da parte dei decisori pubblici e tutte le informazioni relative necessarie all’avvio di azioni di rappresentanza (art. 6). L’iscrizione al registro stabilisce diritti e prerogative notevoli, ovvero la possibilità di presentare ai decisori proposte di legge, studi, ricerche, analisi relative all’interesse rappresentato e l’opportunità di partecipare alle attività di analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del Governo (articolo 8); ai diritti corrispondono tuttavia altrettanti obblighi, in particolare la presentazione al Comitato, dopo un anno dall’avvenuta iscrizione al registro, di una relazione sulle attività svolte, contenente l’elenco delle stesse, i decisori pubblici a cui ci si è rivolti, le risorse effettivamente impiegate, i risultati ottenuti; tali relazioni, passate al vaglio del Comitato, sono rese pubbliche e trasmesse annualmente al Parlamento (art. 9). Anche al decisore pubblico è fatto obbligo di comunicare informazioni sul proprio conto, anche di carattere patrimoniale, e sull’attività di rappresentanza pertinente l’oggetto dei processi decisionali di cui è parte; allo stesso decisore è inoltre concessa la facoltà di segnalare al Comitato eventuali irregolarità o mancato rispetto del codice di condotta da parte dei rappresentanti di interessi (art. 10). L’iscrizione al registro è vietata ai decisori pubblici, ai titolari di incarichi presso la Pubblica Amministrazione o conferiti dalle stesse, ai giornalisti e pubblicisti iscritti all’Ordine dei Giornalisti (art. 11). Le disposizioni del decreto non si applicano all’attività di rappresentanza svolta da enti pubblici, anche territoriali, o da altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, nonché dai partiti politici (art. 12). In caso di violazione degli obblighi previsti dal registro sono previste la sospensione o la cancellazione degli interessati dal registro stesso, mentre chiunque svolga attività di rappresentanza senza iscrizione è soggetto a sanzioni pecuniarie da 20000 a 200000 euro (art. 13).

L'obiettivo del provvedimento è raggiungere la piena legittimazione delle attività di lobbying quale strumento utile e indispensabile ad agevolare i processi decisionali, nonché la totale trasparenza di ogni procedimento che veda coinvolti rappresentanti di interessi accreditati e adeguatamente monitorati.

Dall'analisi del DDL Orellana emerge una sostanziale corrispondenza tra il testo proposto e le raccomandazioni pubblicate dall'associazione Transparency International Italia nel report “Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia”. L'associazione ha evidenziato alcuni punti chiave che dovrebbero essere garantiti da ogni regolamentazione che voglia assicurare trasparenza e partecipazione nei processi decisionali. In primo luogo si raccomanda l'istituzione di un registro pubblico dei lobbisti garantito da un'autorità super partes, che sia obbligatorio e che abbia requisiti di trasparenza e rendicontazione, come indicato nell'articolo 4 del DDL. Anche riguardo l'apertura al pubblico del processo legislativo, seconda raccomandazione di Transparency International Italia, il DDL garantisce innanzitutto la pubblicità del Registro e dei dati in esso contenuti attraverso il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi nello stesso articolo 4, nonché diffusione pubblica delle relazioni delle attività degli iscritti al registro nell'articolo 9. Allo stesso modo i decisori pubblici sono obbligati a rendere nota l'attività di rappresentanza di interessi nei loro confronti “ove pertinente all'oggetto dei procedimenti decisionali”, ai sensi dell'articolo 10, in linea con la terza raccomandazione contenuta nel report a proposito degli obblighi di trasparenza dei decisori pubblici. Anche la necessità dell'adozione da parte delle associazioni dei lobbisti di un sistema di linee guida per la categoria, auspicato da Transparency International Italia, viene recepita dal DDL nell'articolo 5, in cui si fa riferimento a un codice di condotta obbligatorio da presentare contestualmente all'iscrizione al registro. Molto specifica è l'ultima raccomandazione del report in tema di incompatibilità con l'attività di lobbying: Transparency International Italia fa esplicito riferimento alla necessità della disciplina del fenomeno del revolving doors o delle porte girevoli, suggerendo di escludere dall'attività di lobbying per un determinato periodo, “cooling-off-periods”, quanti abbiano svolto precedentemente incarichi pubblici all'interno di una istituzione, nei confronti della quale ora intendono esercitare pressione. Il DDL Orellana prevede un “periodo di attesa” di 2 anni durante il quale nessun decisore

pubblico, né alcun soggetto titolare di incarichi individuali presso le pubbliche amministrazioni, può svolgere attività di lobbying.

CONCLUSIONE

A conclusione del percorso attraverso il quale è stato illustrato il fenomeno del lobbying, prendendone in considerazione i vari aspetti, i possibili benefici, i potenziali modelli di regolamentazione cui i legislatori potrebbero far riferimento, nonché le normative adottate dai paesi che hanno già ampiamente riconosciuto l'importanza dell'attività lobbistica, si può rispondere all'interrogativo da cui la ricerca ha preso le mosse: il lobbying è un fattore inquinante o è sale della democrazia? Se adeguatamente disciplinato, se trasparente in ogni azione di rappresentanza, se monitorato da un apposito ente di controllo, senza dubbio il lobbying in un paese democratico è un fenomeno dai risvolti assai positivi, e il concetto di partecipazione su cui esso si basa è sinonimo di trasparenza e comprensibilità di decisioni istituzionali, che altrimenti rimarrebbero nell'ombra, dando adito, come si è visto, a dubbi di correttezza politica.

Un argomento su cui volutamente si è fatto più volte cenno nelle pagine precedenti è la mancanza, e di conseguenza l'immediata esigenza, di regolamentazione in Italia in tema di lobbying dopo anni di tentativi infruttuosi: il problema dell'assenza di una specifica normativa è terreno fertile di discussioni, da cui emergono opinioni divergenti e dalle quali talvolta scaturiscono proposte di azione differenti; tuttavia l'importanza del lobbying nel panorama politico italiano e l'opinione che una legge sull'attività dei gruppi di pressione in Italia debba essere di primaria importanza per il Governo, trovano d'accordo molti all'interno del settore lobbistico e altrettanti esperti in materia. Ciò emerge chiaramente da alcune recenti interviste sottoposte a chi opera direttamente nel mondo delle lobby, come il Presidente de "Il Chiostro" Giuseppe Mazzei⁴⁷, e a chi è da anni promotore della regolamentazione del lobbying, il Professor Pier Luigi Petrillo⁴⁸: le differenti risposte agli interrogativi posti, pur esprimendo ovviamente punti di vista personali sul tema, dipingono

⁴⁷ Intervista a Giuseppe Mazzei in "L'Indro. Approfondimento quotidiano indipendente" (17 aprile 2015)

⁴⁸ Intervista a Pier Luigi Petrillo in Le Inchieste di Repubblica, all'interno del dossier "Il mondo segreto delle lobby" (16 Marzo 2015)

tuttavia esattamente il quadro italiano, caotico, non definito, contraddittorio, visto da chi ha seguito da vicino le vicende relative al lobbying, le proposte di legge avviate e poi tramontate, le promesse delle istituzioni puntualmente non mantenute, ma anche il disaccordo degli stessi addetti ai lavori, fattori che sommatisi gli uni agli altri hanno portato alla situazione di stallo in cui l'Italia si trova ancora oggi.

Concordi poi appaiono i pareri riguardo l'esigenza di regolamentazione, su cui questa stessa ricerca fa leva: se Mazzei sostiene che *"La trasparenza su questo argomento farebbe elevare maggiormente il livello di democrazia nel Paese"*, di simile avviso è Petrillo affermando che *"Una legge sul lobbying, rendendo pubblici gli interessi particolari contrapposti, toglierebbe alla politica qualsiasi alibi: il decisore dovrebbe decidere, sotto gli occhi di tutti"*. Unanime anche l'opinione di Ilvo Diamanti⁴⁹, professore di Scienza Politica all'Università di Urbino e di Régimes Politiques Comparés a Paris 2, Panthéon Assas, anch'esso protagonista di una recente intervista sul tema, il quale, alla domanda se la regolamentazione del lobbying potrebbe innalzare il grado di democraticità del nostro paese, risponde *"Assolutamente sì. La democrazia ha diverse facce ma tutte prevedono forme di controllo sulle decisioni della politica. E' evidente che quando esistono ambiti di discrezionalità sottratti al controllo dei cittadini viene indebolita la possibilità di controllo sui decisori. Viene indebolita la rappresentanza"*.

Eppure nella situazione in cui versa attualmente l'Italia qualche barlume di risoluzione c'è, anche se a distanza di qualche mese dalle tre interviste del disegno di legge annunciato nel Documento di Economia e Finanza del 2014 ancora non vi è traccia: di positivo c'è sicuramente la ritrovata attenzione alla questione, l'approccio nuovo e più positivo verso il fenomeno lobbying rispetto agli anni passati, e qualche concreto passo in avanti fatto con la scelta di un testo base da cui prendere le mosse per arrivare a una definitiva normativa, il Disegno di Legge Orellana precedentemente analizzato.

L'auspicio a questo punto è che il DDL scelto proceda il suo iter e si tramuti presto in legge, ma soprattutto che mantenga inalterato il contenuto, che come si è visto risponde in gran

⁴⁹ Intervista a Ilvo Diamanti in Le Inchieste di Repubblica, all'interno del dossier "Il mondo segreto delle lobby" (16 Marzo 2015)

parte ai moniti prescritti da Transparency International Italia, ispirati ai concetti di trasparenza delle attività lobbistiche, integrità del sistema di rappresentanza degli interessi e pari condizioni di accesso ai processi decisionali. Nella speranza che esista una volontà condivisa all'interno delle istituzioni di approdare a un testo normativo che ottemperi queste raccomandazioni, l'Italia potrebbe vedere adeguatamente regolamentata l'attività di lobbying, così da ritagliare per essa un congruo spazio di dialogo con le istituzioni politiche, da renderla strumento di azione efficace, il vero “sale della democrazia”.

SUMMARY

This thesis called, "Lobbying: una materia da regolamentare", analyses in depth the lobbying phenomenon, in order to focus the attention about the necessity of an immediate regulation.

Italy has a strong cultural retardation of the acceptance of lobbying: public opinion sees it as a synonymous of corruption, a source of pollution of democratic life. It is considered as the realization of private interests instead of the general interest. This negative vision of the phenomenon, often confirmed by the mass media, is undoubtedly linked to a lack of rules which impose transparency and regulation, and also for cultural, political and historical reasons. In fact in Italy the concept of negotiations is difficult to establish, because only the law expresses the collective will; furthermore it is difficult to understand the presence of different actors other than political parties, which the constitution assigns a prominent role in the legislative process: in fact it is through them that people express their sovereignty.

All these reasons do not allow us to see the positive aspects that lobbying could apport to the legislative process, if it was regulated.

In fact lobbying is not only an action to promote private interests, but also a cornerstone of the democratic system, which requires participation. Lobbyists intervene where the collectivity cannot operate, focusing the attention on problems and aspects not in the political agenda. In this way lobbying can significantly improve the quality of laws approved and their impact on the final recipients.

Furthermore such a regulation would ensure also the impartiality of the public administration, being guaranteed by the presence of multiple holders, fair competition between all private operators participating in decision-making moments, and the final disappearance of the possibility of wrongdoing that has accompanied most of the lobbying activities so far.

So the lobbying system is a desirable mechanism in a democratic country, which can introduce new contributions to politics, enriching the system with new contents, and revitalize democracy itself, avoiding that politics remain a closed circuit, self regarding.

The analysis continues with the identification of three theoretical models of lobbying regulations: the "model of incentives", the "model of the cage" and the "model of inclusion". They are the results of different schools of thought offering three different models of regulation, inspired respectively by the logic of rewarding, sanctions and participation.

The model of incentives requires a voluntary registration in a register for the representation of interests, which guarantees a privileged position for the profession of lobbyists through facilities to access the world of institutions. At the same time the register obliges transparency requirements and reporting of all activities related to the representation of interests held.

The model of the cage starts from a completely different premise: its goal is to eliminate any unlawful forms of lobbying through a series of very strict sanctions; only lobbyists who are currently registered can exercise their profession, thus precluding any possibility of intervention in decision-making for those who are not registered.

The model of inclusion is designed to ensure the widest possible of participation of all the holders in the legislative process; if such a pattern seems to be too weak in terms of sanctions, at the same time it ensures the greatest benefits: participation, popular legitimacy and cost containment.

Once identified the theoretical models we pass onto the analysis of the regulations in force abroad, with a focus on Europe and North American states.

While the United States of America and Canada consider lobbying as an opportunity to promote responsibility of the public decision-makers, and at the same time a way to increase confidence and participation of the citizens, in Europe instead, lobbying is seen as a chance to promote economic development.

Therefore, if regulations in Canada and the United States of America have ensured full transparency throughout the decision-making process, the same cannot be said of European regulations, whose stated goal is neither to promote transparency nor to curb corruption, but rather to make interactions between entrepreneurs and policy makers easier and more profitable.

Consequently, the registration in the register for the representation of interests is rarely obligatory (for example in the case of Austria, Slovenia, Latvia and Lithuania), and more often optional (in France, Germany, European Union); it means that if the registration on the part of the lobbyists is optional, this will only happen if the benefits outweigh the costs. At the same time the representatives of important powers, which have already sufficient guarantees of access to the world of the institutions, will not be involved and surveyed.

Successively the attention will be focused entirely on the Italian situation, retracing the various attempts at regulation brought forward from 2007 to 2013, none of which has been subsequently approved by the Italian Parliament.

The choice of the year 2007, which we have focused on to start our analysis, is not casual: in fact, if previously the various attempts to reform lobbying conceived as a phenomenon that had to be curbed, as a danger to our democracy, it was from 2007 with the draft law Santagata n. 1866 that we started to understand the importance of the representation of interests, and therefore any successive attempt to reform it moves in the direction of a greater integration of lobbying in the legislative process.

This demonstrates a growing awareness towards the phenomenon, which we hope will lead as soon as possible for an approval of a concrete proposal that will guarantee transparency and participation.

But how is it possible to ensure transparency and participation?

In this regard, the association against corruption "Transparency International Italy" comes to our rescue with the report "Lobbying and democracy. Representation of interests in Italy", suggesting a few key points that any reform on lobbying should have, and that will be sufficient to ensure transparency and participation:

- The creation by the Government of a public register of lobbyists, guaranteed by a non-partisan authority, which must be obligatory and contain requirements of transparency and reporting.
- The opening of the legislative process to the public, even in the earliest stages and especially in the crucial phase in which bills are discussed in parliamentary committees.
- The obligation for the members of parliament to make public the details of meetings with lobbyists and interest groups, as well as greater control and transparency of access to Parliament and to the Ministries, which must be recorded and made public.
- The introduction of a "Freedom of Information Act", which guarantees free access to all information and documents produced or held by the public administration, including information concerning the activities of lobbying.
- The regulation of so-called phenomenon of "revolving doors" including lobbying, and in particular the introduction of "cooling-off periods" for members of Parliament, the Government and senior government officials, during which they cannot be allowed to carry out lobbying activities with the institution in which they had carried out their duties previously.

The Italian Government in power seems particularly intent on ending the legal vacuum in the field of lobbying, as repeatedly stressed by the Prime Minister Matteo Renzi. This intention is reflected especially in the Economical and Financial Document 2014 (DEF) referred to "a legislative measure to regulate relations between lobbyists and interest groups and institutions at all levels".

On 22nd April, 2015 the Bill n. 1522 "Provisions on lobbying policy makers", filed on 12th June, 2014 by the Senators Luis Alberto Orellana and Lorenzo Battista, was adopted as the basic text by the Constitutional Affairs Committee in the Senate. This bill is currently being considered by the Committee and its goal is to achieve full legitimacy of lobbying as a useful and indispensable tool to facilitate decision-making, and to achieve complete transparency in every legislative process in which representatives of interests are involved .

The analysis of the bill n. 1522 shows a substantial correspondence between the proposed text and the recommendations published by the association "Transparency International

Italy". In fact lobbyists are subject to compulsory registration in a register for the representation of interests, guaranteed by the Committee for the representation of the interests to be instituted by the General Secretariat of the Presidency of the Council of Ministers, which has to ensure the publication of the register, the data contained and the reports of all the activities of its members towards the policy makers. It is also planned to adopt a binding code of conduct which must be presented with the register, the introduction of a "cooling-off period" of two years during which no public decision maker, or any person who owns individual assignments in the public administration, can lobby.

We hope that the draft bill Santagata n. 1522 will proceed its legislative iter and becomes law as soon as possible, but above all maintains unaltered its contents, in order to guarantee a wide space for dialogue between the parts, in a way to make lobbying a tool of effective action, the real "salt of democracy."

BIBLIOGRAFIA

- Abate Giuseppe Massimo, *L'attività di lobbying in Italia: I flebili tentativi di una possibile regolamentazione* (2009)
- Act on lobbying (Polonia, 2000)
- Antoniucci M.C , *Rappresentanza degli interessi oggi* (2011)
- Bifulco D. , *Ipotesi di lettura sul ruolo delle lobbies nell'approvazione della legislazione antifumo* in Chieffi L. (a cura di), Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere, Atti del convegno di Caserta 6-7/maggio 2005 (2006)
- Decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Ambientali e Forestali n. 2284 (XVI legislatura, 9 Febbraio 2012)
- Decreto Legislativo n. 149 (XVII legislatura, 28 Dicembre 2013)
- Decreto Legislativo Trasparenza n. 150 (XVI legislatura, 27 Ottobre 2009)
- Della Luna Maggio, *Le lobbies nell'ordinamento Italiano: quale regolamentazione possibile* (2015)
- DDL n. 188 (XVII legislatura, 15 marzo 2013)
- DDL n. S 643 (XVII legislatura, 7 maggio 2013)
- DDL n. S 806 (XVII legislatura, 6 giugno 2013)
- DDL n. S 992 (XVII legislatura, 5 agosto 2013)
- DDL n. 1497 (XVII legislatura , 26/05/2014)
- DDL n. 1522 (XVII legislatura, 12 giugno 2014)
- DDL n. 1594 (XVI legislatura, 1 agosto 2008)
- DDL n. 1632 (XVII legislatura, 23/09/2014)
- DDL n. 1782 (XVII legislatura, 22/04/2015)
- DDL n. 1866 (XV legislatura, 31 ottobre 2007)
- DDL n. 2792 (XVI legislatura, 22 giugno 2011)
- DDL n. 2877 (XVII legislatura, 27/02/2015)
- DDL n. 2890 (XVII legislatura, 18/03/2015)
- DEF (XVII legislatura, 8 aprile 2014)

- Integrity and Prevention of Corruption Act (Slovenia, 2010)
- Intervista a G. Mazzei in “L’Indro. Approfondimento quotidiano indipendente” (17 aprile 2015)
- Intervista a P. Petrillo in Le Inchieste di Repubblica, all’interno del dossier “Il mondo segreto delle lobby”
- Intervista a I. Diamanti in Le Inchieste di Repubblica, all’interno del dossier “Il mondo segreto delle lobby”
- Legge VIII-1749 (Lituania, 2000)
- Legge n. 190 Anticorruzione (XVI legislatura, 6 novembre 2012)
- Legge regionale n. 5 del 18 gennaio 2002, Regole per la trasparenza delle attività politiche e amministrative del Consiglio Regionale della Toscana
- Legge regionale n.61 del 22 dicembre 2010, Disposizioni per la trasparenza delle attività politiche e amministrative e per la rappresentanza di interessi particolari
- Legge regionale n. 24 del 22 ottobre 2004, Regole per la trasparenza delle attività politiche e amministrative del Consiglio Regionale del Molise
- *Lobbying Act* (Canada, 2008)
- *Lobbying Disclosure Act* (USA, 2005)
- Lobbying and advocacy transparency law (Austria, 2012)
- Mazzei G. *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, centro di documentazione giornalistica, Roma
- Mazzoni M. , *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia* (2014)
- Petrillo P.L. , *Democrazie e lobbies, è tempo di regolare la pressione* (2015)
- Petrillo P.L. , *L’irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in Analisi giuridica dell'economia, 2/2013
- Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza degli interessi* (2014)
- Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee (Germania, 1972)
- Sgueo G., *Lobbying & lobbismi, le regole del gioco in una democrazia reale*, Egea, Università Commerciale Luigi Bocconi (2012)
- Transparency International Italia , *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014)

- Transparency International Italia, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*
- Transparency of lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act (Regno Unito, 2013)
- TUE
- Vacca I. , Farmaci orfani, *i tagli mettono a rischio la loro futura disponibilità*, O.Ma.R Osservatorio Malattie Rare, (2012)
- www.publicpolicy.it/lobby-cosa-prevede-ddl-orellana-testo-base-senato
- www.ilfattoquotidiano.it/2015/07/22/lobby-tabacco-quando-la-philip-morris-investiva-i-milioni-per-fermare-la-legge-sul-divieto-di-fumo
- www.ilfattoquotidiano.it/2015/07/22/lobby-del-tabacco-e-rapporti-con-renzi-m5s-premier-riferisca-in-parlamento
- www.lanotiziagiornale.it/il-governo-si-inginocchia-davanti-alla-lobby-del-tabacco-spunta-un-regalone-per-le-nuove-sigarette-prodotte-da-philip-morris
- www.lobbyingitalia.com/2013/11/dai-tassisti-alla-sigaretta-elettronica-torna-il-lobbista
- www.beppegrillo.it/2015/07/i_favori_del_governo_alle_lobby_del_tabacco
- www.ilduemila.com/uber-vince-la-lobby-dei-tassisti
- www.noitassisti.com/portal/liberalizzazioni-consumatori-lobby-taxi-batte-monti
- www.espresso.repubblica.it/affari/2012/01/05/news/perche-vince-la-lobby-dei-taxi
- www.consumatori.it/comunicati-stampa/concorrenza-renzi-cede-alla-lobby-dei-tassisti
- www.lobbyingitalia.com/2014/06/orlando-lobby-in-italia-non-disciplinata-lacuna-da-colmare
- www.ilfattoquotidiano.it/2015/07/22/lobby-tabacco-quando-la-philip-morris-investiva-i-milioni-per-fermare-la-legge-sul-divieto-di-fumo
- <http://www.wallstreetitalia.com/article.aspx>