



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA**

Associazione contro la corruzione

LOBBYING E DEMOCRAZIA

LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI IN ITALIA

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

www.transparency.it

© 2014 Transparency International Italia. Tutti i diritti riservati.
Stampato 100% su carta riciclata.

Autori: Davide Del Monte, Chiara Putaturo, Giorgio Frascini, Susanna Ferro
Si ringraziano per il contributo: Iole Anna Savini, Ermanno Cappa, Francesco Macchia, Oscar Pasquali, Benedetto Proia, Gianluca Sgueo, Licia Soncini, Diana Strazzulli, Silvia Utili, Sergio Valentini e Paolo Zanetto.

© Cover photo: iStockphoto/DNY59

Ogni ragionevole sforzo è stato compiuto per assicurare che le informazioni contenute nel presente report siano accurate e complete. I contenuti sono aggiornati a ottobre 2014. Transparency International Italia non è responsabile per le conseguenze derivanti dall'uso di questo report per altri scopi o in altri contesti.

Il presente progetto è finanziato con il sostegno della Commissione europea. L'autore è il solo responsabile di questa pubblicazione e la Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.



Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	3
RACCOMANDAZIONI	5
INTRODUZIONE	6
IL LOBBYING IN ITALIA	8
IL CONTESTO NORMATIVO: COSA (NON) PREVEDE LA LEGGE ITALIANA	8
ATTIVITA' FANTASMA E CULTURA DEL CLIENTELISMO	16
FACCENDIERI E CORRUTTORI: LA PERCEZIONE DEI LOBBISTI IN ITALIA	22
AUTOREGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITA' LOBBISTICHE	24
CHI VIGILA? IL RUOLO DEI MEDIA E DELLA SOCIETÀ CIVILE NEL MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ LOBBISTICHE	26
REGOLAMENTARE IL LOBBYING: TRASPARENZA, INTEGRITA' E PARI CONDIZIONI DI ACCESSO	30
VERSO LA TRASPARENZA	30
OBIETTIVO INTEGRITÀ	33
PARI CONDIZIONI DI ACCESSO	37
ANNEX 1 – NOTA SULLA METODOLOGIA	40
DEFINIZIONI	40
VALUTAZIONE DELLE NORME E DELLE ATTIVITÀ LOBBISTICHE – IL NOSTRO APPROCCIO	41
RACCOLTA E VERIFICA DATI	41
ANNEX 2 – QUESTIONARIO E PUNTEGGI	43

EXECUTIVE SUMMARY

In Italia il lobbying, o lobbismo, con cui genericamente si definiscono le attività di gruppi organizzati o dei loro rappresentanti volte ad influenzare le decisioni pubbliche, è un fenomeno estremamente diffuso ma al tempo stesso difficile da conoscere: tutti sanno che esiste, eppure continua ad essere impossibile, o quantomeno molto difficile, affermare con precisione chi svolge tali attività, nei confronti di chi, con quali mezzi ed obiettivi.

La mancanza di trasparenza sul processo decisionale e su chi lo influenza, ha portato alla sovrapposizione nell'immaginario collettivo dei concetti di lobbying e di corruzione, quasi fossero sinonimi, mentre la professione del lobbista viene dipinta come il mero tentativo di alcuni soggetti più influenti e ricchi (case farmaceutiche e banche, solo per citarne alcuni) di aumentare la propria influenza politica.

I media non hanno contribuito a promuovere un'immagine più neutra del lobbisti, associandoli spesso a faccendieri o massoni, o trattando il lobbying sempre in relazione a scandali di corruzione.

Il report « Lobbying e democrazia : la rappresentanza degli interessi in Italia » mira a esaminare il fenomeno del lobbying in Italia per valutare il livello di accesso da parte dei cittadini alle informazioni sui gruppi di pressione (trasparenza), l'adeguatezza degli standard e comportamenti etici dei lobbisti e dei decisori pubblici (integrità) e l'eguaglianza di rappresentanza e partecipazione nel processo decisionale (parità di accesso). I risultati confermano l'assoluta debolezza del settore del lobbying in Italia: il livello di trasparenza si attesta ad uno scarso 11%; un po' più elevata, ma comunque troppo bassa, è la percentuale di integrità, che raggiunge il 27%; infine la parità nelle opportunità di accesso ai processi decisionali pubblici riceve un punteggio di 22 su 100. Il voto complessivo assegnato al nostro paese è pari a 20 su 100, tra i più bassi in Europa.¹

Nel report vengono anche presentati alcuni esempi di pratiche di lobbying, mettendone in risalto alcuni aspetti negativi, come nel settore del gioco d'azzardo e dei tassisti, ma anche positivi, come emerge da un caso, forse un po' a sorpresa, nell'ambito farmaceutico.

Come evidenzia Gianluca Sgueo², la mancanza di consapevolezza sociale sulla vera natura del lobbying e sulle attività dei lobbisti è dovuta a vari fattori: i politici, il mondo accademico, l'intera società civile, e perfino gli stessi lobbisti, hanno più volte fallito nel tentativo di creare una regolamentazione e di sviluppare e indirizzare il dibattito pubblico sulla questione in modo da renderla neutrale agli occhi dei cittadini ed indebolire quei pregiudizi profondamente radicati che vanno a discapito dell'intera categoria.

Non è un caso che il 70% degli italiani ritiene che il Governo sia in larga misura, se non del tutto, guidato da poche grandi organizzazioni che agiscono unicamente nel loro interesse, secondo i dati raccolti nel 2013 dal Barometro Globale sulla Corruzione di Transparency International. Ma chi sarebbero queste entità in grado di influenzare il processo decisionale della nostra politica? Non è possibile saperlo, in quanto in Italia non esiste ancora una regolamentazione legislativa specifica sul lobbying, nonostante dalla nascita della Repubblica siano stati presentati più di 50 progetti di legge

¹ Vedi gli Annex alla fine del report per il questionario, i punteggi e la metodologia utilizzata.

² <http://www.i-com.it/2013/12/03/qualche-riflessione-amara-sui-fallimenti-del-lobbying-in-italia/>

sul tema. Questo vuoto normativo è stato parzialmente colmato da timide iniziative a livello regionale e dalla regolamentazione di altre questioni strettamente correlate, come ad esempio il traffico di influenze, l'accesso civico agli atti pubblici e il finanziamento dei partiti.

In mancanza di normative di settore o di un registro nazionale dei lobbisti, il fenomeno si è sviluppato in modo per lo più informale e a porte chiuse. Il contesto socio-politico e culturale ha sicuramente contribuito a creare un sistema di lobbying *ad personam*, basato, più che su procedure, contenuti validi e comunicazione persuasiva, su relazioni sociali e personali. Ciò potrebbe essere riconducibile al fatto che per molto tempo la rappresentanza di interessi è stata possibile solo attraverso l'affiliazione a partiti politici, sindacati o associazioni di categoria.

Una degenerazione di questo tipo di lobbying "vecchio stile" si è riscontrato nel recentissimo scandalo di corruzione legato agli appalti per EXPO 2015. Un "gruppo di interesse", composto da ex politici e mediatori vari, è stato accusato di aver sfruttato contatti e relazioni sviluppati in passato, per instaurare legami informali tra aziende e funzionari pubblici facenti parte del settore degli appalti di EXPO.

Se i rappresentanti di interesse più tradizionali (associazioni di categoria e settore industriale) continuano ad essere tra i più influenti, è anche vero che, negli ultimi anni, il numero di lobbisti, di società di lobbying e di associazioni di lobbisti è aumentato, ed è proprio da parte di quest'ultimi che sono emerse le prime proposte di autoregolamentazione e codici di condotta interni.

Quelle rare volte in cui si è cercato di dar vita ad un registro, sia a livello regionale che in seno al Ministero dell'Agricoltura, la natura volontaria dello strumento ne ha minato le potenzialità; oltre tutto non sono mai stati stabiliti degli obblighi di *reporting* per i lobbisti iscritti né tantomeno si è deciso di divulgare informazioni di particolare rilevanza. Lo stesso avviene per i rappresentanti del settore pubblico, che non sono tenuti a fornire informazioni in merito alle relazioni instaurate con gli *stakeholder*, soprattutto nelle primissime fasi del processo legislativo o quando la proposta di legge si trova in una Commissione Parlamentare, dove non viene registrata alcuna traccia del processo di stesura.

Si riscontrano diverse problematiche anche dal punto di vista valoriale, laddove comportamenti improntati all'etica dovrebbero favorire relazioni più "responsabili" tra i lobbisti e i loro destinatari. Per i dipendenti del settore pubblico esistono delle linee guida a riguardo, ma non sono in alcun modo adeguate e sufficienti a coprire le diverse tipologie di lobbying e altre attività correlate. Le iniziative di autoregolamentazione dei lobbisti sono un buon esempio ma hanno ancora una diffusione limitata.

Infine la partecipazione ai processi decisionali, seppur prevista in una certa misura attraverso consultazioni e gruppi di lavoro, ha ancora aspetti di discrezionalità e non è ancora adeguatamente rendicontata.

In attesa che la politica faccia qualche passo, ci si chiede anche quale ruolo svolgano in Italia il giornalismo investigativo e la società civile: se il primo stenta a svilupparsi pienamente a causa della mancanza di risorse e per l'uso massiccio della diffamazione, le iniziative della società civile sono ancora limitate. Questo report, ed il progetto di cui è parte, mirano a dare un contributo in questo senso. Una cittadinanza attiva e sveglia può fare la differenza, puntando la luce negli angoli bui delle nostre istituzioni ed illuminando il lobbismo poco trasparente, per cambiarlo.

RACCOMANDAZIONI

L'adozione di norme per disciplinare l'attività di lobbying è tra le priorità del nuovo governo, e Transparency International Italia sostiene fortemente l'introduzione di leggi o regolamenti in materia. Nella fattispecie si raccomanda:

- 1 L'istituzione, da parte del governo, di un registro pubblico dei lobbisti, garantito da un'autorità *super partes*, come ad esempio l'Autorità Nazionale Anticorruzione, la Presidenza del Consiglio o la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Il registro deve essere obbligatorio e contenere dei requisiti di trasparenza e rendicontazione.
- 2 L'apertura al pubblico del processo legislativo, soprattutto nelle primissime fasi dell'iter normativo e nella fase cruciale in cui le proposte di legge passano nelle Commissioni Parlamentari: due fasi salienti che però non sono pubbliche.
- 3 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.
- 4 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.
- 5 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.

Ci rivolgiamo anche ai lobbisti, convinti che possano ricoprire un ruolo di particolare rilievo nella promozione di maggior trasparenza e integrità nel settore. A questo proposito chiediamo:

- 6 L'elaborazione e l'adozione a livello nazionale da parte delle associazioni dei lobbisti di un sistema di linee guida per tutta la categoria.

In ultima istanza, Transparency International Italia raccomanda:

- 7 La promozione, anche attraverso una maggiore tutela, del giornalismo investigativo, che può contribuire a far conoscere e comprendere il fenomeno in modo più obiettivo.

INTRODUZIONE

Il report europeo *'Money, Power and Politics'*, pubblicato nel 2012 da Transparency International, ha evidenziato che nella maggior parte dei Paesi europei l'influenza dei lobbisti è un tema critico ed avviene ancora in maniera troppo opaca³. Dal report italiano⁴ emerge in particolare la mancanza di una regolamentazione adeguata del settore lobbistico, un fattore che ha un impatto negativo sui livelli di trasparenza e integrità del Parlamento e dei partiti politici.

Se svolta secondo criteri di integrità e trasparenza, quella del lobbying è un'attività del tutto legittima, portata avanti dai gruppi di interesse al fine di rappresentare le diverse istanze in un processo decisionale. Le complicazioni nascono però nel momento in cui le attività lobbistiche non vengono condotte in modo limpido e regolamentato, così da limitare l'accesso ai processi decisionali solo a pochi privilegiati. È il lobbying aziendale a destare particolari preoccupazioni, perché vede manager di aziende con ingenti risorse a disposizione instaurare relazioni strette e informali con i legislatori, guadagnandosi così la possibilità di influenzare, più di altri, politici e politiche del Paese.

Secondo i dati dell'ultimo Eurobarometro sulla Corruzione, l'81% dei cittadini europei ritiene che nel proprio Paese la maggior parte delle relazioni personali esistenti tra imprenditori e politici siano state fonte di corruzione. Oltre la metà del campione intervistato ritiene inoltre che l'unico modo per avere successo con un'impresa sia quello di sfruttare le conoscenze a livello politico⁵. Questi dati si sommano ai risultati del Barometro Globale sulla Corruzione 2013 di Transparency International, dove si evidenzia come, in molti Paesi europei, più del 50% della popolazione ritiene che il proprio Governo sia in larga misura, se non del tutto, guidato dagli interessi di pochi grandi gruppi organizzati.

Alla luce di questi dati è emersa la necessità di porre una maggiore attenzione sul settore del lobbying, e in particolare di analizzare le principali carenze del settore e individuare possibili miglioramenti e riforme. Questo report rientra infatti in un progetto più ampio che valuta la regolamentazione del lobbying e le pratiche lobbistiche in 19 Paesi europei⁶.

Questa pubblicazione mira innanzitutto a delineare un quadro generale delle attività lobbistiche nel panorama italiano. Si parte da un'analisi della situazione normativa e socio-politica del Paese; vengono poi considerati aspetti come l'intensità e la diffusione del lobbying in Italia, la percezione a livello culturale del termine e i suoi effetti. Infine sono approfonditi altri temi ritenuti di particolare importanza, quali l'autoregolamentazione del settore e il ruolo che ricoprono i media e la società civile come parti attive nel monitoraggio.

Sulla base di quanto emerso in questa prima parte, nella seconda sezione si valuta – attraverso una serie di 65 domande⁷ – quanto la regolamentazione nazionale (intesa sia come leggi dello stato che

³ Transparency International, 2012, <http://www.transparency.org/enis/report>.

⁴ Transparency International Italia, *National Integrity System Assessment - Corruzione e sistemi di integrità in Italia*, 2012.

⁵ Vedi Eurobarometro, *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, 2014.

⁶ I paesi partecipanti sono: Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

⁷ Vedi l'Annex 1 per maggiori dettagli in merito alla metodologia e agli approcci di ricerca cui si è fatto riferimento per lo sviluppo di questo report.

come autoregolamentazione privata) sia adeguata a garantire la **trasparenza** delle attività lobbistiche e del processo decisionale pubblico, l'**integrità** del sistema di rappresentanza degli interessi e della condotta dei funzionari pubblici e, infine, le **pari condizioni di accesso** ai processi decisionali.

Il report approfondisce anche alcuni esempi concreti – positivi e negativi – di attività di lobbying a livello italiano. Considerato che tali attività non vengono quasi mai riportate pubblicamente, i *case studies* sono stati individuati grazie all'apporto di esperti e attraverso i media.

Tutte le informazioni raccolte hanno permesso di elaborare le sette raccomandazioni presentate sopra, indirizzate ai legislatori e ai rappresentanti di interesse dei settori pubblico e privato, e la cui adozione verrà sostenuta attivamente durante la fase di *advocacy* successiva alla pubblicazione di questo report.

IL LOBBYING IN ITALIA

IL CONTESTO NORMATIVO: COSA (NON) PREVEDE LA LEGGE ITALIANA

Una Repubblica parlamentare con sistema bicamerale

Prima di approfondire l'argomento del lobbying in Italia, è opportuno parlare brevemente del sistema di Governo vigente nel nostro Paese, per facilitare la comprensione di come avviene il processo decisionale.

L'Italia è una Repubblica parlamentare costituita da due Camere (Senato e Camera dei Deputati) con poteri e competenze molto simili. Il Parlamento detiene il potere legislativo, ha il compito di eleggere il Presidente della Repubblica e approva la nomina del Primo Ministro, ovvero il capo del Governo che detiene il potere esecutivo.

Negli ultimi anni si sono susseguite diverse proposte di riforma della struttura costituzionale dello Stato e ultimamente il dibattito verte sull'eliminazione del Senato, o almeno su una significativa riduzione dei suoi poteri.

L'Italia è uno Stato unitario, suddiviso, a livello amministrativo, in 20 regioni, che nel corso degli ultimi anni hanno visto aumentare progressivamente i propri poteri e competenze. Nel 2001, in particolare, è stata approvata un'importante riforma costituzionale che prevede una lista di competenze esclusive ad appannaggio dello Stato, altre in cui Stato e Regioni concorrono, mentre le restanti materie non espressamente elencate rimangono di competenza delle Regioni⁸.

Regole al lobbying: vari tentativi ma ancora nessun risultato

Nonostante dal 1954 ad oggi siano state presentate in Parlamento più di 50 proposte di legge, il nostro Paese non si è ancora dotato di una regolamentazione autonoma e specifica in materia di rappresentanza degli interessi. Questa situazione persiste malgrado la Corte di Cassazione⁹ abbia confermato che l'esistenza delle lobby sia un fatto assolutamente lecito, inserendosi così in maniera autorevole nel dibattito sulla legittimità del lobbying.

Pochissime proposte di legge sono state effettivamente discusse all'interno delle Commissioni Parlamentari e nelle Camere. Nel 2007, il Primo Ministro Romano Prodi e il Ministro Giulio Santagata hanno presentato una delle più importanti proposte di legge discusse fino ad oggi (S.1866), con la quale si prevedeva l'istituzione di un Registro Pubblico dei rappresentanti di interesse, un elenco di soggetti esclusi dalla professione e le relative sanzioni applicabili a coloro che svolgessero tali attività senza essersi precedentemente registrati. Il Parlamento non ha mai approvato questa proposta.

⁸ Articolo 117, Costituzione della Repubblica Italiana.

⁹ Decisioni n.1/1974, n.290/1974 e n.379/2004.

Nel maggio del 2013 il Governo, guidato da Enrico Letta, ha iniziato a lavorare su un nuovo disegno di legge, ma il progetto è stato abbandonato in seguito alla mancanza di consenso all'interno del Governo stesso.

Attualmente la regolamentazione delle attività di lobbying risulta tra le priorità del piano di riforme presentato dal Governo di Matteo Renzi¹⁰. Nel corso dell'ultima legislatura sono state presentate alle Camere¹¹ nove proposte di legge di cui sei sono state assegnate alla Commissione competente, ma per il momento nessuna è ancora stata esaminata.

In mancanza di una legge nazionale, alcune regioni (Toscana, Molise, Abruzzo¹²) sono riuscite ad adottare una normativa regionale sulle attività di lobbying, mentre altre (Emilia Romagna, Calabria, Veneto) hanno cercato di farlo, ma senza alcun esito positivo.

Le leggi attualmente in vigore sono state formulate sull'esempio del Registro europeo per la trasparenza¹³, prevedendo un registro volontario dei lobbisti, un elenco di strumenti consentiti per lo svolgimento dell'attività e le sanzioni specifiche per chi viola queste norme. La Toscana è stata pioniera, con un'iniziativa legislativa che risale al 2002, che presenta però diversi limiti: la legge regionale non dà una definizione specifica di "lobbista" e il registro esistente è destinato solo ad organizzazioni la cui struttura interna è basata su principi democratici, prerogativa che esclude la maggior parte delle aziende e delle agenzie di consulenza. Nell'ottobre 2014 i soggetti iscritti al registro erano 130, per lo più associazioni della società civile, organizzazioni non governative, sindacati locali, fondazioni e istituti di ricerca. Inoltre, il registro è previsto solo per il Consiglio Regionale, ma non per la Giunta, che è invece il vero detentore del potere esecutivo.

La legge regionale del Molise è una copia di quella toscana, con gli stessi limiti, a cui si aggiunge il particolare che non vi è traccia del registro sul sito ufficiale della Regione.

Nel 2010 la regione Abruzzo ha promosso una legge più puntuale rispetto agli esempi precedenti, che prevede una specifica definizione di "lobbista" e la possibilità per i gruppi di interesse di accedere sia al Consiglio che alla Giunta Regionale. La legge è entrata in vigore alla fine del 2012, ma, come testimoniano i dati esistenti, la sua concreta attuazione si sta rivelando un processo molto lento: al momento i soggetti iscritti al registro sono solo sei, uno dei quali è il Centro di Ricerca Internazionale sul Cane da Lavoro.

Anche il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali è stato protagonista di un' iniziativa per l'istituzione di un registro dei lobbisti. Nel 2012 il Ministro Mario Catania¹⁴, per regolamentare la partecipazione dei gruppi di interesse ai processi decisionali del Ministero, ha emesso un decreto in linea con gli standard dell'Unione Europea e basato su due elementi fondamentali: l'adozione di un registro di lobbisti e di una procedura di consultazione permanente. Secondo il decreto i lobbisti che esprimono la volontà di partecipare alle consultazioni e presentare documenti o proposte devono obbligatoriamente essere iscritti al registro pubblico, e i funzionari ministeriali devono riportare in un

¹⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza*, 2014.

¹¹ Nello specifico si tratta di C.2196 (Marazziti), S.1191 (Milo et al.), S.806 (D'Ambrosio Lettieri), C.1000 (Bruno), S.643 (Nencini et al.), C.724 (Sereni et al.), S.358 (Ranucci), S.281 (Marinello et al.), C.188 (Pisicchio).

¹² Toscana: Legge Regionale n. 5 del 18 gennaio 2002, *Regole per la trasparenza delle attività politiche e amministrative degli Consiglio Regionale della Toscana*; Molise: Legge Regionale n. 24 del 22 ottobre 2004, *Regole per la trasparenza delle attività politiche e amministrative degli Consiglio Regionale del Molise*; Abruzzo: Legge Regionale n. 61 del 22 dicembre 2010, *Disposizioni per la trasparenza delle attività politiche e amministrative e per la rappresentazione di interessi particolari*.

¹³ Maria Cristina Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Carocci editore, 2011.

¹⁴ Decreto ministeriale n. 2284 del 9 febbraio 2012.

documento allegato all'atto normativo i partecipanti e le modalità con cui il processo consultivo si è svolto. Il decreto ha istituito inoltre un' Unità di Trasparenza che si occupa della gestione delle iscrizioni al registro e in generale di assicurare la trasparenza del processo decisionale all'interno del Ministero e di coordinare le attività relative all'attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) ¹⁵. Secondo il decreto i lobbisti sono coloro che «rappresentano professionalmente presso il Ministero...interessi leciti...al fine di incidere sui processi decisionali pubblici»¹⁶. La definizione comprende anche le persone fisiche o giuridiche che rappresentano gli interessi delle organizzazioni non profit o la cui attività principale non si basi su interessi di tipo economico. Ad ogni modo, l'elenco del decreto non include le principali organizzazioni del settore agricolo, perché sembra mancare la volontà da parte di quest'ultime di essere identificate come lobbisti. La dichiarazione di Sergio Marini, ex-Presidente di Coldiretti (la maggiore associazione di rappresentanza dell'agricoltura italiana) è molto chiara: "Lobby è quella forma di pressione che rappresenta esclusivamente l'interesse particolare e che pertanto non dovrebbe trovare spazio, a prescindere, nell'interlocuzione con le istituzioni. Le lobby 'all'italiana' hanno già fatto sufficientemente del male al paese per poterle legittimare in qualsivoglia forma"¹⁷. Considerato, quindi, che anche i maggiori portatori di interessi continuano a non riconoscere la reale natura della propria professione, è piuttosto evidente che c'è ancora molto lavoro da fare. A prescindere da tutto, però, il registro del Ministero dell'Agricoltura rimane una regolamentazione (seppur embrionale) del lobbying, e anche se limitata ad un'unica Amministrazione Pubblica, è il primo atto legislativo concreto contenente diritti e doveri dei rappresentanti di interesse e dell'Amministrazione dopo quarant'anni di proposte di legge mai arrivate a compimento.

COMMENTO 1

PASSI AVANTI NELLA REGOLAZIONE DEL LOBBYING

di **Benedetto Proia**

International Relations Officer presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ragioni storiche, politiche e culturali hanno fortemente rallentato il processo di formazione di una regolamentazione sistematica dell'attività di lobbying.

Dopo la proclamazione della Costituzione Repubblicana¹ si era formata l'idea che i partiti politici fossero l'unico luogo nel quale si potessero rappresentare gli interessi dei cittadini e di conseguenza la convinzione che i portatori di interessi fossero elementi di "disturbo" da tenere fuori dal Parlamento. Le resistenze del legislatore nei confronti delle istanze di regolamentazione dell'attività di lobbying nascevano dal timore di legittimare la sua esistenza e questa preoccupazione è ancora oggi una delle ragioni che spiegano le lacune di un quadro normativo nel quale sono presenti diverse norme in materia di partecipazione ma sparse in varie disposizioni e su argomenti differenti.

¹⁵ Procedura stabilita dalla legge 246/2005 che fornisce valutazioni preliminari sugli effetti di possibili regolamentazioni o attività dell'Amministrazione Pubblica sui cittadini e le aziende.

¹⁶ Decreto ministeriale n. 2284 del 9 febbraio 2012.

¹⁷ *Lobby: addio trasparenza al ministero dell'Agricoltura?*, Formiche.net, 12 novembre 2013.

La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale attribuisce un significato diverso al concetto di "partecipazione": il riconoscimento del ruolo dei sindacati, del diritto di libera associazione, del diritto di sciopero, del diritto di petizione e dell'istituto del referendum, viene visto come una legittimazione dell'interesse a intervenire nel processo decisionale.

Anche la legislazione ordinaria offre esempi di apertura verso forme di partecipazione. L'articolo 14 della Legge n. 246/2005 sull'Analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR) prevede che gli organi politici di vertice debbano svolgere un'analisi preventiva su tutti gli atti esecutivi, mediante comparazione di opzioni alternative, al fine di valutare i potenziali effetti sui cittadini, sulle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione. La legge dispone che i metodi e i risultati delle consultazioni con le parti interessate vengano resi pubblici.

Può sorprendere il fatto che i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato contengano norme che regolano la presenza dei portatori di interessi in Parlamento e la loro partecipazione al processo legislativo. L'articolo 144 del Regolamento della Camera e l'articolo 48 del Regolamento del Senato, prevedono che tutte le Commissioni Parlamentari possano organizzare audizioni di rappresentanti locali, rappresentanti del settore privato, associazioni di categoria e altri esperti del settore in esame, al fine di acquisire informazioni e documenti rilevanti per l'attività parlamentare. Tuttavia tali audizioni sono del tutto discrezionali e non prevedono una relazione scritta sulle attività svolte.

In realtà il legislatore non è mai stato indifferente al problema, lo testimoniano soprattutto i numerosi disegni di legge, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, proposti dal 1948 ad oggi, che dimostrano come la percezione del lobbying sia cambiata attraverso le legislature. Mentre i primi disegni di legge erano caratterizzati da una visione che identificava nel lobbying una delle principali cause di corruzione, che perciò richiedeva di essere regolamentato, una nuova fase viene inaugurata nel 2007 da un disegno di legge del Ministro per l'attuazione del Programma di Governo, Giulio Santagata. Questo disegno di legge ha segnato un punto di svolta nella regolamentazione del fenomeno lobbistico: oltre a introdurre una definizione di lobbying che usciva da uno schema tradizionalmente negativo, includeva un sistema di diritti e doveri per i portatori di interessi. Seguendo procedure determinate, i lobbisti avrebbero potuto presentare proposte, studi e documenti ma avrebbero dovuto iscriversi a un apposito registro e redigere una relazione annuale sulle attività e sui bilanci. L'articolo 7 richiedeva ai decisori pubblici di menzionare, nelle relazioni illustrative delle leggi, l'attività svolta dai lobbisti al fine di rendere pubbliche le ragioni delle loro scelte. La novità stava nel fatto che questo disegno di legge riconosceva ai lobbisti il diritto al dialogo con le autorità.

Alcune regioni si sono dimostrate concretamente sensibili nei confronti di questa problematica. I dati relativi all'effettiva partecipazione dei portatori di interesse alle attività dei consigli regionali non sono significativi, forse perché, ad eccezione della Regione Abruzzo, le disposizioni riguardano solo il Consiglio Regionale e non anche il ramo esecutivo. E' importante tuttavia sottolineare la disponibilità dimostrata dai portatori di interessi a rendere pubbliche le informazioni relative alla loro organizzazione e ai loro bilanci.

A livello nazionale l'esperienza del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, è l'unico esempio di registro pubblico riconosciuto anche in ambito internazionale.

Questa breve ricognizione su quanto prevede il nostro ordinamento in tema di partecipazione dei portatori di interessi al processo decisionale ci dimostra che la discussione è stata e rimane irta di contraddizioni, anche se negli ultimi due anni il Governo ha avviato un vero e

proprio cambio di direzione e il Ministero delle Politiche Agricole ha tracciato una rotta che può essere seguita anche da altre istituzioni. Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 24 Maggio 2013, l'ex Premier, Enrico Letta, ha incaricato un gruppo di esperti di elaborare un disegno di legge e ha affidato all'ex Ministro per le Politiche Europee, Enzo Moavero Milanesi, il compito di condurre un'analisi comparativa sulla regolamentazione del lobbying nei Paesi dell'Unione Europea. La caduta del Governo Letta ha fermato il processo di discussione su questo disegno di legge governativo.

Nel suo discorso inaugurale, il nuovo Premier, Matteo Renzi, ha sottolineato la necessità di garantire la partecipazione e il rispetto della massima trasparenza nel processo decisionale, dando un segnale di continuità che rassicura da un lato coloro che nutrono legittime aspettative di riconoscimento delle attività di lobbying, e dall'altro coloro che chiedono di tutelare l'interesse generale dal rischio di corruzione e di conflitti d'interesse e di avviare quel processo di riforma della politica necessario per riconquistare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Anche se le attività lobbistiche non sono regolamentate a livello statale, esistono alcune leggi e normative correlate al fenomeno del lobbying che vale la pena approfondire, come il libero accesso all'informazione, il finanziamento ai partiti e le norme sul traffico di influenze. In tutte queste aree c'è stato di recente un qualche progresso, anche se esistono ancora delle carenze.

Traffico di influenze

L'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione (UNCAC¹⁸) e la Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa¹⁹, secondo cui gli Stati dovrebbero prendere in considerazione l'adozione di una legislazione o di altre misure per regolamentare il reato di traffico di influenze²⁰.

In Italia, la recente Legge Anticorruzione²¹ stabilisce una condanna fino a tre anni per chi agisce come intermediario nei confronti dell'Amministrazione Pubblica o per chiunque che, lavorando in questo settore, riceva compensi per una mediazione illecita²². Visto che il provvedimento è abbastanza recente, esistono solo pochi casi giudiziari importanti agli atti, per lo più riguardanti la manipolazione delle offerte negli appalti pubblici, o richieste di favori da parte di funzionari pubblici a

¹⁸ Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione con la legge n. 116 del 3 agosto 2009. L'UNCAC è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003, con la risoluzione n.58/4, ratificata dall'Italia il 9 dicembre 2003, insieme ad una serie di provvedimenti ed emendamenti riguardanti le procedure del codice penale.

¹⁹ Ratifica ed esecuzione della Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa (adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999) con la legge n. 110 del 28 giugno 2012.

²⁰ Art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione e Art. 12 della Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa.

²¹ Legge n. 90 del 6 novembre 2012.

²² Articolo 346-bis del Codice Penale: «Chiunque [...] sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.»

vantaggio di singoli individui²³. Questa è la prima volta che in Italia si cerca di regolamentare il traffico di influenze, nonostante non sia ancora del tutto chiaro a livello legislativo il limite tra l'intermediazione lecita e quella illecita, e ci sia bisogno di ulteriori approfondimenti a riguardo da parte dei legislatori penali.²⁴

Accesso all'informazione: trasparenza solo sulla carta

Per quanto riguarda l'accesso all'informazione, la legge n. 241 del 1990 sui procedimenti amministrativi ha previsto specifiche norme per la regolamentazione dell'accesso ai documenti amministrativi. Con questa legge, l'accesso all'informazione era stato garantito ai cittadini che dimostrassero di possedere un "legittimo interesse" nel richiedere la possibilità di consultare tali documenti, cioè l'esistenza di interessi diretti, reali e tangibili.

Con il codice dell'Amministrazione Digitale del 2005²⁵, che ha introdotto il principio di aperta disponibilità dei dati pubblici, le amministrazioni sono state obbligate a pubblicare ingenti quantità di informazioni, aumentate ulteriormente dopo il 2009²⁶. Nel 2013 il cosiddetto "Decreto Trasparenza"²⁷ ha introdotto altre novità, determinando la totale accessibilità, da parte di qualsiasi cittadino, alle informazioni riguardanti le attività e l'organizzazione dell'Amministrazione Pubblica, "al fine di promuovere maggiori forme di controllo sulle attività delle istituzioni e sull'uso delle risorse pubbliche" (art.1). L'art.5 sul diritto di accesso da parte dei cittadini a tutti i documenti, la cui mancata pubblicazione può essere segnalata, è anche una sorta di strumento di protezione contro il mancato adempimento dei doveri da parte dei funzionari pubblici.

Malgrado alcuni miglioramenti della regolamentazione esistente, secondo il report "*The Silent State*" pubblicato nel giugno 2013 da Diritto di Sapere²⁸, in Italia la valutazione sulla libertà di informazione è piuttosto negativa: a seguito di diversi test di richiesta di informazioni eseguiti verso enti pubblici, solo il 27% ha ricevuto un feedback positivo.

La situazione è qualitativamente ancora molto lontana dagli standard più elevati, soprattutto se paragonata a quella di Paesi che godono di un vero *Freedom of Information Act* – che riconosce l'accesso all'informazione quale diritto civile a sé stante.

L'attuale Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha espresso ripetutamente la chiara volontà di introdurre un *Freedom of Information Act* anche in Italia, ma al momento in cui scriviamo non sono ancora state presentate proposte di legge in merito.

²³ Corte Penale – terzo grado: Sez. VI, 11 febbraio 2013 - dep. 12 marzo 2013 n. 11808, Colosimo; Sez. VI, 15 febbraio 2013 - dep. 18 aprile 2013 n. 17941, Anfuso; Sez. VI, 27 giugno 2013 - dep. 11 luglio 2013, n. 29789, Angeleri; Sez. X, 24 ottobre 2013 - dep. 14 marzo 2014 n. 29180, Maldera.

²⁴ Alessandro Amaolo, *Traffico di influenze illecite*, Altalex, 17 Marzo 2014.

²⁵ Con il decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005.

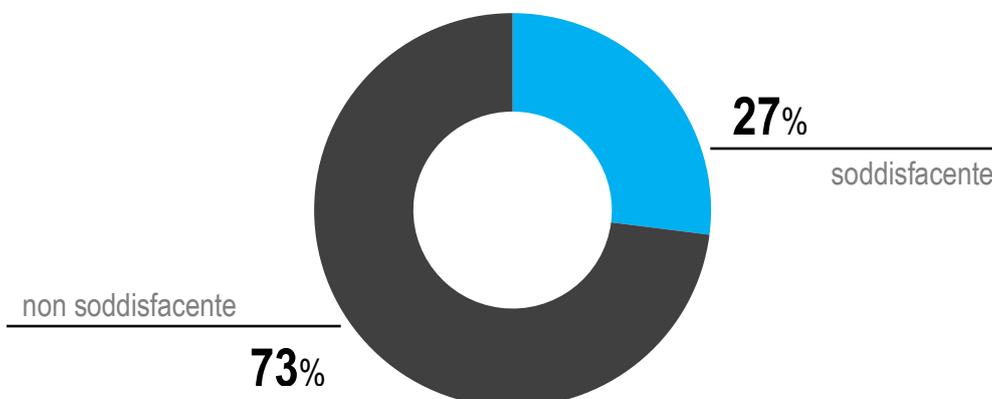
²⁶ Con decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, l'attuazione della legge n. 15 del 4 marzo 2009 sull'ottimizzazione della produttività del lavoro, dell'efficienza e della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

²⁷ Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, Riorganizzazione dei provvedimenti sull'obbligo di apertura pubblica, trasparenza e diffusione dell'informazione da parte dell'Amministrazione Pubblica.

²⁸ *Diritto di Sapere* è un'organizzazione no-profit italiana creata al fine di incrementare il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, www.dirittodisapere.it.

La libertà d'informazione in Italia è soddisfacente?

Diritto di Sapere, 2013



Finanziamento ai partiti – regolamentazione dei flussi di denaro in politica

Il finanziamento ai partiti politici in Italia è stato ammesso sia da fonti pubbliche che private sin dal 1974²⁹. Il finanziamento pubblico, secondo i dati di Openpolis³⁰, negli ultimi 20 anni ha raggiunto un ammontare complessivo di 2,7 miliardi di euro – un'enormità rispetto alle spese realmente affrontate dai partiti politici, che, per la Corte dei Conti, ammontano "solamente" a circa 700 milioni di euro.

A febbraio 2014 la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva un decreto-legge³¹ che abolirà gradualmente il sistema dei finanziamenti pubblici diretti ai partiti³², prevedendo altre forme di finanziamento (dal 2015 i cittadini italiani avranno la possibilità di scegliere se destinare lo 0,2% dell'imposta sul reddito ad uno specifico partito politico³³) e detrazioni per i contributi privati. Ogni donazione da parte di persona fisica o giuridica non può inoltre superare un ammontare di 100 mila euro³⁴ all'anno per partito, un limite che non era previsto precedentemente.

²⁹ Prima del 1974 era permesso solo il finanziamento privato. Il finanziamento pubblico è stato introdotto con la legge n.195 del 2 maggio 1974.

³⁰ Openpolis è un'associazione indipendente fondata nel 2006, di proprietà congiunta di centinaia di persone che in questo contesto sviluppano e rendono attivi progetti per consentire il libero accesso all'informazione pubblica in merito ai candidati politici, rappresentanti eletti, attività legislative per la promozione della trasparenza e della partecipazione democratica dei cittadini italiani. www.openpolis.it

³¹ Decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013. Abolizione dei finanziamenti pubblici diretti, provvedimenti sulla trasparenza e la democrazia dei partiti e normative sui contributi volontari e i contributi indiretti.

³² Una riduzione del 25% nel 2014, del 50% nel 2015, del 75% nel 2016, fino alla totale abolizione nel 2017,

³³ L'ammontare massimo è fissato a: 7,75 milioni di euro nel 2014, 9,6 milioni di euro nel 2015, 27,7 milioni di euro nel 2016 e 45,1 milioni di euro a partire dal 2017.

³⁴ Sono previsti contributi anche per le alleanze, l'ammontare massimo è fissato a 100 mila euro per ciascun partito.

I partiti politici adesso hanno anche l'obbligo di rendere pubblici, sul sito ufficiale della Commissione Elettorale Centrale, i dati delle donazioni e delle spese affrontate, e di presentare il resoconto di audit sulla "sana gestione finanziaria".

Ci si augura che questa nuova regolamentazione abbia un impatto rilevante sulla responsabilità dei partiti politici e in ogni caso si prevede già che possa migliorare la capacità delle organizzazioni della società civile di monitorare i finanziamenti a tali enti. Anche le relazioni esistenti tra i partiti politici e le fondazioni, da sempre particolarmente complesse e poco chiare, in seguito alla corretta applicazione della nuova legge dovrebbero diventare più trasparenti.

COMMENTO 2

PRESIDI ANTICORRUZIONE

di **Ermanno Cappa**

Avvocato, Cappa & Associati

e **Paolo Zanetto**

Lobbista, Partner e fondatore di Cattaneo Zanetto & Co.

L'attività di lobbying è continuamente a contatto con la Pubblica amministrazione, la politica e in generale i pubblici ufficiali. E' per questo che i presidi anti-corruzione sono rilevanti in termini di autoregolamentazione di chi opera nel settore. La normativa 231³⁵ fornisce strumenti e indicazioni su quali comportamenti e modelli organizzativi è possibile adottare per prevenire tali rischi.

L'adozione di un valido Modello organizzativo nonché la nomina di organismi di vigilanza (specie se composti anche da soggetti esterni) permette non solo di mitigare un rischio, ma di portare all'interno dell'attività di lobbying una cultura della prevenzione di fenomeni illeciti, di prudenza e di trasparenza.

A titolo d'esempio, tra i presidi fondamentali dovranno essere stabilite norme a proposito delle donazioni politiche, dirette e indirette. In particolare si dovrà garantire che ogni erogazione liberale ai soggetti politici venga fatta per conto proprio (e non per conto dei clienti così "mascherati"), nel rispetto dei principi di onestà e trasparenza, e con l'opportuna pubblicità.

Un comportamento simile dovrà essere adottato in tema di omaggi, che possono rappresentare una forma di corruzione "soft". Da questo punto di vista è da tenere in alta considerazione il recente "Codice di comportamenti dei dipendenti pubblici" (D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62) : si tratta di un quadro normativo chiaro, che permette di gestire gli aspetti legati a omaggi e rappresentanza con trasparenza e serenità all'interno dei paletti – stretti e giusti – fissati per tutta la Pubblica Amministrazione italiana.

³⁵ Decreto legislativo n. 231, 8 giugno 2011.

ATTIVITA' FANTASMA E CULTURA DEL CLIENTELISMO

A caccia di lobbisti – Poche informazioni alimentano speculazione e cattiva reputazione

Stimare il numero dei lobbisti in Italia è particolarmente complicato a causa della mancanza di un registro e di una definizione ufficiale del termine. Generalmente si ritiene che laddove vi sia una maggiore presenza dello Stato o del pubblico in generale, maggiore sarà l'interesse ad interagire con esso³⁶. Ne discende che in Italia, considerato il ruolo preponderante dello Stato, i gruppi di interesse dovrebbero essere particolarmente incentivati ad interagire con le istituzioni.

Nel nostro Paese il fenomeno del lobbying si sviluppa per lo più in modo informale e a porte chiuse e gli incontri tra legislatori e lobbisti avvengono sia all'interno che all'esterno del Parlamento. Gli accessi al Parlamento sembrano essere piuttosto discrezionali. Il Collegio dei Questori delle Camere (composto da tre membri del Parlamento per ciascuna Camera) "monitora... il cerimoniale ed il mantenimento dell'ordine e della sicurezza delle sedi della Camera"³⁷. Ainis³⁸ descrive la procedura di assegnazione dei badge necessari per accedere ai palazzi del Parlamento come imprevedibile, insindacabile e imperscrutabile, visto che non viene redatto alcun verbale.

Secondo le testimonianze del Movimento 5 Stelle³⁹, è il Servizio per la Sicurezza della Camera a gestire la maggior parte degli accrediti. Nel gennaio 2014 i deputati del M5S hanno espressamente criticato i meccanismi che regolano l'accesso alla Camera dei Deputati, chiedendo dei chiarimenti al Servizio per la Sicurezza. Secondo quanto riportato dai rappresentanti del partito, esistono diversi tipi di badge di ingresso: alcuni sono validi per l'intero periodo della legislatura e vengono garantiti a coloro che lavorano a Montecitorio, come i membri degli uffici governativi, i rappresentanti delle Regioni e degli organi costituzionali; altri sono assegnati a esponenti di fondazioni e alle maggiori organizzazioni rappresentative, come Confindustria; altri rappresentanti di interesse hanno invece a disposizione i badge giornalieri; infine ci sono gli ingressi per i membri dello staff dei Deputati⁴⁰. La mancanza di regole ufficiali, anche sul sito web della Camera, lascia pensare che spesso si seguano pratiche informali piuttosto che norme trasparenti.

Fuori dal Parlamento, gli incontri hanno luogo durante le pause in bar e ristoranti della capitale, o in altri punti strategici come, ad esempio, l'esclusiva sala *lounge* del Fidelity Club di Alitalia nell'aeroporto di Milano Linate, da dove partono i collegamenti aerei con Roma⁴¹. Questo ci riporta ad un tratto caratteristico del sistema di lobbying all'italiana e che è in parte ancora valido oggi: la prevalenza di un tipo di lobbying *ad personam*⁴², basato sulle relazioni sociali e personali piuttosto che sulle procedure, sui contenuti e sulla comunicazione persuasiva. Tali caratteristiche risalgono al contesto socioculturale e politico del nostro Paese: oltre 50 anni fa, l'autorevole sociologo Edward Banfield descrisse il contesto sociale italiano come dominato dal cosiddetto "familismo amorale", soprattutto nelle regioni meridionali. La tesi di Banfield era concentrata sul concetto di "incapacità degli abitanti di agire insieme per il bene comune o, addirittura, per qualsivoglia fine che trascenda

³⁶ Francesco Galietti, *Alta pressione*, Marsilio, 2011.

³⁷ Art. 10 del Regolamento della Camera dei Deputati.

³⁸ Michele Ainis, *Privilegium*, Rizzoli, 2012.

³⁹ *Così sbatteremo i lobbisti fuori dal Parlamento*, L'Inkiesta, 10 gennaio 2014.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Francesco Galietti, *Alta pressione*, Marsilio, 2011.

⁴² *Lobby e lobbisti*, Il Post, 24 dicembre 2013.

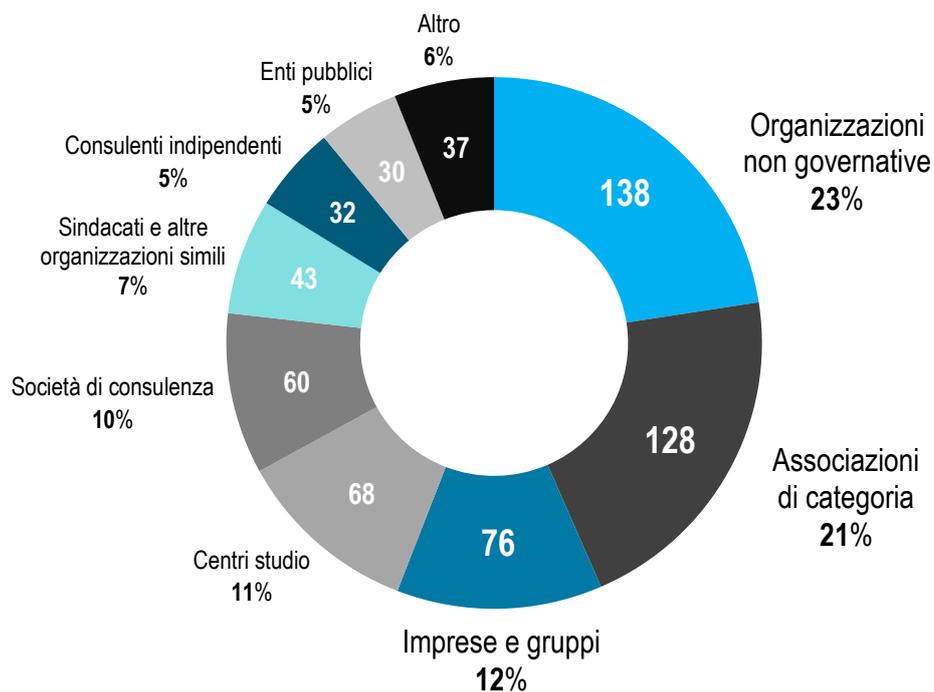
l'interesse materiale immediato della famiglia nucleare": questo modo di agire, particolarmente sensibile alle relazioni personali ed informali, sembra riflettersi nel modo in cui i lobbisti vengono percepiti dalla maggior parte delle persone. Anche la recente storia politica del Paese ha contribuito a rafforzare questo modo di fare lobbying: la rappresentazione degli interessi in Italia è per molto tempo passata attraverso canali strutturati e con un forte senso di affiliazione. L'intera struttura si è basata infatti da una parte sui partiti politici, che sono stati considerati per molto tempo – o almeno fino alla stagione di Mani Pulite - gli unici portavoce dei cittadini, e dall'altra sul "neocorporativismo", per lo più rappresentato dai sindacati e dalle associazioni di categoria⁴³. La componente neocorporativista è ancora oggi riscontrabile nella forte presenza, tra i lobbisti, delle associazioni di industriali e dei professionisti, anche se, dal 1990, si è iniziato a far strada un nuovo tipo di lobbying, più moderno e professionale, sulla spinta delle multinazionali e delle associazioni locali.

Una mappatura del lobbismo in Italia

Per ciò che concerne la realtà italiana non è possibile delineare una mappatura accurata e realistica dei lobbisti a causa della mancanza di un registro nazionale. E' possibile però risalire ai lobbisti italiani riconosciuti a livello europeo grazie ai dati del Registro per la trasparenza adottato nel 2011 dal Parlamento e dalla Commissione Europea.

Registro per la trasparenza dell'UE: categorie di lobbisti italiani registrati

Ottobre 2014



⁴³ Maria Cristina Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Carocci editore, 2011 e Francesco Galietti, *Alta pressione*, Marsilio, 2011.

Il numero dei lobbisti italiani registrati in questo Registro è, ad ottobre 2014, 612: tra questi le associazioni di categoria sono il secondo gruppo più rappresentato (con il 21% del numero totale di lobbisti italiani), dopo le ONG (22,5 %), e prima delle aziende (12,4%). Un quadro simile emerge dal registro regionale della Toscana, in cui le associazioni della società civile e quelle di categoria sono le più numerose⁴⁴.

Sorprende in modo particolare la quantità di organizzazioni della società civile registrate, considerato che di solito nel nostro Paese i principali lobbisti sono identificati con le associazioni di categoria, con le grandi imprese private o partecipate dallo Stato⁴⁵, non certo con gli enti non governativi e no profit.

Per quanto riguarda la distribuzione dei lobbisti per settore di rappresentanza, la prima fonte è ancora una volta il Registro per la trasparenza europeo, da cui si evince una preponderanza di lobbisti italiani attivi nel settore ambientale, seguito dal settore industriale e dall'area della ricerca e sviluppo tecnologico. L'immagine può essere integrata dai risultati del sondaggio condotto da Burson Marsteller⁴⁶ sui *decision-makers* in Italia, da cui risulta che i settori aziendali in cui il lobbying è ritenuto maggiormente presente ed efficace sono l'energia, la salute e i servizi finanziari, mentre, all'interno delle ONG, diritti umani, energia, ambiente ed agricoltura sono i settori che sembrano predominanti. Se consideriamo i settori più citati in articoli e pubblicazioni sul lobbying⁴⁷, emergono, tra le aziende, i settori dell'energia, delle assicurazioni, delle telecomunicazioni, del tabacco e delle fondazioni bancarie, mentre, tra le categorie professionali, i notai, i farmacisti e i tassisti. Infine, secondo i dati raccolti da un'analisi di VIGEO del 2013⁴⁸, che analizza circa 745 grandi aziende europee e nordamericane in diversi settori⁴⁹ che fanno attività di lobbying, quasi tutte appartengono all'ambito finanziario ed energetico.

E' invece difficile mappare i lobbisti in Italia a livello regionale, dato che solo tre regioni si sono dotate di un registro e, dove disponibile (come in Toscana e in Abruzzo), è comunque incompleto. E' tuttavia ragionevole desumere che, a partire dalla riforma legislativa che ha conferito maggior potere decisionale alle singole regioni, i lobbisti a livello regionale siano aumentati⁵⁰.

⁴⁴ Le aziende non compaiono nel registro della Toscana perché sono escluse dalla definizione regionale che descrive i gruppi di interesse.

⁴⁵ Michele Ainis, *Privilegium*, Rizzoli, 2012.

⁴⁶ Burson Marsteller, *A guide to effective lobbying in Europe*, 2013.

⁴⁷ Michele Ainis, *Privilegium*, Rizzoli, 2012 ; e *Ex parlamentari e giornalisti alla corte delle società di lobby. Ecco chi sono e per chi lavorano*, La Notizia, 27 marzo 2014.

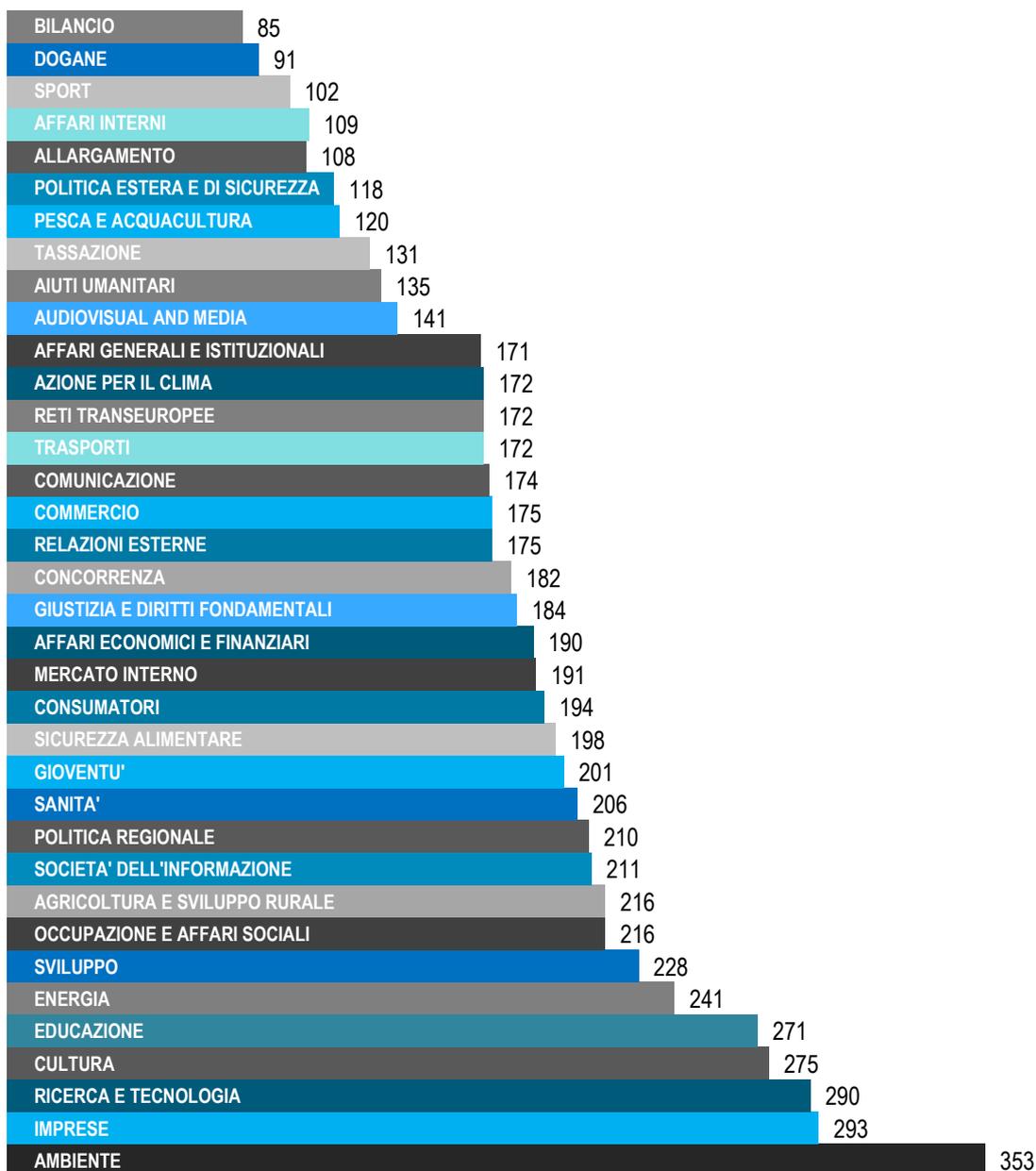
⁴⁸ VIGEO, *Transparency and integrity of lobbying : a new challenge for CSR*, 2013.

⁴⁹ La ricerca considera quei settori caratterizzati da un'elevata intensità di attività legislative, da un'elevata interazione con le autorità pubbliche o da attività tali da avere un impatto diretto sugli interessi degli stakeholder,

⁵⁰ Maria Cristina Antoniucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, Carocci editore, 2011.

Registro per la trasparenza dell'UE: i lobbisti italiani classificati per settore di interesse

Ottobre 2014*



* I valori indicati rappresentano il numero totale dei lobbisti per settore, ed ogni lobbista può registrarsi a più di un settore di interesse. La somma dei valori indicati è quindi maggiore del numero totale dei lobbisti registrati presso il Registro europeo per la trasparenza.

COMMENTO 3

COMPRENDERE L'INTENSITÀ E LA DIFFUSIONE DEL LOBBYING RICHIEDE UNA VERA TRASPARENZA

di **Gianluca Sgueo**

Ricercatore Post-Doc in Democracy – University of Coimbra (Portogallo), Direttore Area Istituzioni presso I-Com, autore del libro “Lobbying & lobbismi” (Egea, 2012)

REGISTRO DEI LOBBISTI COME STRUMENTO PER MISURARE LA DIFFUSIONE E L'INTENSITÀ DELL'ATTIVITÀ DI LOBBYING

La misurazione della “diffusione” – ossia la qualificazione e quantificazione degli interessi privati che interagiscono con le istituzioni – e della “intensità” del lobbying – ossia la frequenza con la quale gli interessi privati interagiscono con le istituzioni – è il primo tra gli obiettivi cui mirano i decisori pubblici.

Generalmente la misurazione di diffusione e intensità del lobbying si realizza imponendo un regime di trasparenza all'attività di rappresentanza. Ossia, per il tramite di un registro dei portatori di interessi, si chiede a questi ultimi di offrire all'istituzione una serie di informazioni sulla propria attività, sulla capacità di spesa preventivata, sugli obiettivi della strategia di lobbying e sulle azioni concrete che verranno intraprese per realizzare quella strategia. L'iscrizione al registro garantisce, o dovrebbe garantire, il monitoraggio della diffusione. Le informazioni fornite dopo la registrazione invece monitorano l'intensità.

I risultati, tuttavia, non sempre sono stati all'altezza delle aspettative, per due diverse ragioni.

Primo, nel caso dei registri a iscrizione facoltativa (come nell'Unione Europea o, in Italia, con il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali) l'eshaustività della misurazione è frustrata dalla frammentarietà delle informazioni contenute nel registro. Lasciare alle parti interessate la facoltà di registrazione può incidere (forse) sulla qualità dei processi decisionali, non anche sulla conoscibilità del fenomeno. Un esempio su tutti: a fronte di poco più di 6000 soggetti iscritti al Registro europeo dei rappresentanti di interessi, Wikipedia, alla voce “gruppi di pressione”, ne stima addirittura il triplo: quindicimila⁵¹. Stima in linea con quelle diffuse nel corso degli anni dalla stessa Commissione europea: dapprima in un rapporto del 1992, in cui si calcolava che nella sola città di Bruxelles fossero operativi 3000 gruppi di interesse, per un totale di oltre 10000 lobbisti⁵², poi nel 2011, in occasione dell'unificazione dei registri con il Parlamento europeo, quando si è quantificato il numero di lobbisti tra i 25000 e i 29000⁵³.

Secondo, anche nel caso dei registri a iscrizione obbligatoria (ad esempio negli Stati Uniti) non sempre la diffusione e l'intensità del fenomeno che emergono dal registro corrispondono alla realtà dei fatti. Dal 2007 al 2013 il numero dei lobbisti registrati a livello federale è sceso da 14836 a 12341⁵⁴. Anche la spesa certificata è diminuita: dal primo quadrimestre 2010,

⁵¹ Vedi http://it.wikipedia.org/wiki/Gruppo_di_pressione

⁵² Comunità Europee, *An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*, 1993.

⁵³ Parlamento Europeo, *Lobbying in the European Union*, 2007.

⁵⁴ Vedi Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, <http://lobbyingdisclosure.house.gov>.

quando si raggiunse la cifra record di 955,6 milioni di dollari, la spesa ufficiale per il lobbying è andata diminuendo costantemente⁵⁵. Questo ci dice il registro. In realtà la contrazione della professione è solo apparente. Un numero crescente di lobbisti sceglie infatti di lavorare senza registrare la propria attività, sfruttando una facoltà riconosciuta dalla legge (l'obbligo di registrazione non sussiste nel caso in cui l'attività di rappresentanza non superi il 20% dell'attività del professionista durante un trimestre).

Per concludere, le esperienze dell'Unione Europea e del Governo Federale degli Stati Uniti dimostrano che, nonostante l'importanza della misurazione della portata e dell'intensità del lobbying, la soluzione del registro dei lobbisti risulta debole e insoddisfacente. I registri non solo non hanno garantito la completa trasparenza delle attività dei gruppi di pressione, ma non hanno nemmeno impedito la corruzione a livello di pubblico.

COMMENTO 4

IL RUOLO DEL SETTORE PRIVATO E DELLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA: ALCUNI SUGGERIMENTI

di **Sergio Valentini**

Direttore Area Promozione e Sviluppo del territorio, Unioncamere Lombardia

I recenti eventi di cronaca⁵⁶ dimostrano infatti come ci siano livelli di lobbying "trasparente" e comunicato in modo chiaro (aziende che si identificano come tali in modo chiaro) e livelli di lobbying "reale" che si svolgono su percorsi di conoscenze (più che di competenze) perlopiù opachi quando non occulti.

Nel caso delle imprese il discorso è ben più complesso e può essere utilmente segmentato secondo le dimensioni aziendali. Da un lato abbiamo le grandi imprese, che sanno fare lobbying sia in modo palese che "non evidente", spesso presidiando meglio dello stesso settore pubblico alcuni momenti di importante decisionalità quali i gruppi di lavoro normativi, i processi legislativi in corso, ecc. Dall'altra parte ci sono le PMI (che costituiscono la stragrande maggioranza delle imprese italiane, che invece si affidano proprio ai sistemi di rappresentanza per influire in modo legittimo su questi processi decisionali, con risultati variabili in funzione della professionalità delle rappresentanze stesse.

In linea di massima sono però presenti alcuni importanti elementi distorsivi a danno della trasparenza della attività di lobby:

- Forte presidio da parte dei vertici decisionali (politici e organizzativi) con uno scarso flusso informativo verso le imprese in generale. Questo comporta il dominio degli interessi di chi meglio presidia i flussi rispetto alla pluralità dei rappresentati;
- Autoreferenzialità spesso legata alla necessità di specifiche competenze organizzative

⁵⁵ Vedi Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, <http://lobbyingdisclosure.house.gov>.

⁵⁶ Si fa riferimento agli scandali legati a EXPO 2015 e al Progetto MOSE di Venezia.

- che le imprese faticano o non riescono a generare al loro interno;
- Clima di scarsa fiducia reciproca – in un momento di oggettiva crisi del sistema delle rappresentanze – che talora le porta a confliggere invece di ricercare momenti di condivisione su temi di comune interesse.

Per questi motivi di norma le attività di lobbying delle associazioni non vengono monitorate per l'impatto e il risultato. Il paradosso è che il sistema pubblico di raccolta delle rappresentanze (Sistema delle Camere di Commercio Industria Artigianato Agricoltura) viene messo in discussione da parte di quelle stesse lobby che non hanno interesse ad una chiara e piena trasparenza dei rapporti economici e finanziari. Infatti, le CCIAA, attraverso il Registro delle imprese (la cui iscrizione è obbligatoria per tutte le imprese), forniscono un quadro essenziale della situazione giuridica di ciascuna impresa ed un archivio fondamentale per l'elaborazione di indicatori di sviluppo economico ed imprenditoriale in ogni area di appartenenza. In particolare il Repertorio Buone Prassi⁵⁷ (con particolare riferimento agli indicatori di trasparenza) potrebbe diventare lo strumento volontario con il quale monitorare il livello di trasparenza messo in atto dalle imprese e le esigenze di attività di lobbying .

In questo senso le ipotesi di riduzione del livello di trasparenza sull'agire aziendale che conseguirebbero a una riduzione del ruolo della Camere di Commercio è un segnale di allarme circa l'efficacia di alcune capacità di lobbying rispetto agli interessi generali delle imprese e alla trasparenza dell'agire delle Pubbliche Amministrazioni.

FACCENDIERI E CORRUTTORI: LA PERCEZIONE DEI LOBBISTI IN ITALIA

Il lobbying è un tema che negli ultimi anni ha attirato molta attenzione in Italia, come dimostrato dai numerosi tentativi di riforma e dagli articoli pubblicati sull'argomento.

Il magistrato per le indagini preliminari di una famosa inchiesta sul lobbying (l'inchiesta "P4") ha affermato che in Italia "il lobbying è una professione particolare e difficilmente definibile"⁵⁸.

Negli ultimi trent'anni il termine "lobbying" ha assunto una connotazione molto negativa, spesso direttamente collegato ad attività illegali ed utilizzato come sinonimo di corruzione ed illecito⁵⁹. Lobbista è spesso sinonimo nei media di trafficante, faccendiere, a volte viene addirittura associato alla massoneria. Per questo il termine lobbista non compare di solito negli atti legislativi e nelle leggi regionali, e neppure nel mondo accademico, ma si preferiscono altre espressioni con una sfumatura più positiva, quali "gruppi" o "portatori di interesse".

Secondo il report dell'OCSE sul lobbying del 2014⁶⁰, la connotazione negativa del lobbying in Italia è da ricondurre al contesto storico, culturale e legislativo del nostro Paese. In primo luogo, c'è la forte predominanza dello Stato e della legge, dove i principi legali piuttosto che le negoziazioni tra i diversi

⁵⁷ Raccolta di buone pratiche di Responsabilità Sociale delle imprese creato da Unioncamere Lombardia, http://www.csr.unioncamerelombardia.it/index.phtml?Id_VMMenu=1372&anno=2013.

⁵⁸ Francesco Galiotti, *Alta pressione*, Marsilio, 2011.

⁵⁹ OCSE, *Lessons learnt from implementing the OECD Recommendation on Lobbying*, 2014.

⁶⁰ Ibidem.

interessi sono stati considerati per molto tempo l'unica fonte di espressione della volontà collettiva. In secondo luogo, il ruolo fondamentale che la Costituzione ha assegnato ai partiti politici, visti come l'unico elemento di intermediazione tra gli interessi dei cittadini e le Autorità. In ultimo, molto si deve alla mancanza di trasparenza e regolamentazione, che ha a lungo avvolto la relazione esistente tra istituzioni e lobbisti sotto un "velo impenetrabile di oscurità", ed ha reso il luogo della decisione come "una *brasserie* ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti"⁶¹.

Un esempio emblematico della percezione negativa del lobbying risale al 1988, quando un membro del Parlamento avanzò un reclamo ufficiale verso uno dei maggiori notiziari del Paese il quale aveva affermato l'esistenza di una forte influenza dei lobbisti sulle attività parlamentari⁶², fatto che, invece, dovrebbe essere considerato normale.

Secondo il già menzionato sondaggio di Burson Marsteller ci sono alcune criticità delle pratiche lobbistiche che contribuiscono a dare un'immagine negativa del settore. Per quanto riguarda le aziende il principale punto critico è la mancanza di trasparenza degli interessi rappresentati, mentre per le ONG si riscontra il rischio che le posizioni siano prese più sulla base di emozioni che sui fatti. Altre caratteristiche che inficiano una sana attività di lobbying sono, sia per le aziende che per le ONG, la mancanza di comprensione dei processi e delle procedure e delle tempistiche degli interventi sbagliate.

COMMENTO 5

PERCEZIONE CULTURALE DEL LOBBYING IN ITALIA

di **Francesco Macchia**

Lobbista, Partner di Nomos - Centro Studi Parlamentari e Presidente di ISPE-Sanità

e **Licia Soncini**

Lobbista, Nomos - Centro Studi Parlamentari

Nonostante gli innegabili passi in avanti fatti negli ultimi 20 anni la valenza del termine lobbying in Italia continua ad essere diffusamente negativa.

La ragione sta innanzitutto nella mancanza di conoscenza, tra cittadini, media ma spesso anche istituzioni, di ciò in cui consiste l'attività del lobbista e nella conseguente incapacità di definirne limiti e confini precisi: di fatto si chiama lobbying tutto ciò che non lo è e così la percezione diffusa è alimentata più da leggende che da fatti.

Se guardiamo ai media ed alla stampa l'impressione è che attorno al mestiere del lobbista aleggi ancora molta confusione e ignoranza. Ogni volta che un faccendiere viene pescato con le mani nella marmellata, e in Italia sono in molti, lo si definisce lobbista e la diffamazione della categoria diventa gioco facile.

⁶¹ Pier Luigi Petrillo, *Le norme ci sono, basterebbe applicarle*, Istituto Bruno Leoni, 2011.

⁶² Gianluca Sgueo, *Lobbying & lobbismi*, Egea, 2012.

Tra i più noti esempi nei tempi recenti figura il caso di Luigi Bisignani, un giornalista e famoso faccendiere che viene condannato per finanziamento illecito a partiti politici durante la stagione di Manipulite. Nel 2011 prima e poi ancora nel 2014, viene indagato e sottoposto a misure cautelari nell'ambito di due diverse inchieste rispettivamente per influenza illecita e frode fiscale: tutti i più importanti media⁶³, nessuno escluso, hanno riportato la notizia parlando dell'arresto di un lobbista ed infangando così tutta la categoria.

Guardando invece alla popolazione, l'atteggiamento dietrologico, che in Italia ha sempre inquinato i rapporti politici, investe, per "trascinamento", anche l'attività di lobbying, relegandola sotto una cappa di silenzio, dove sempre incerto è il confine tra lecito ed illecito, rotto solo da articoli di stampo scandalistico. Parlare di lobby significa ancora, nella maggior parte dei casi, accusare i lobbisti, dipingendoli come sordidi personaggi senza scrupoli e senza etica che, per stipendi da favola, non esitano a brigare, corrompere, usare qualsiasi cosa come merce di scambio pur di ottenere, da un ignaro legislatore, norme che in genere favoriscono pochi a discapito del bene comune e con danno per la collettività tutta. Peccato che poi le cronache siano piene di politici arrestati, molto meno di lobbisti finiti nei guai con la giustizia.

Per quanto riguarda le istituzioni, il rapporto con la lobbying ed i lobbisti è altalenante e controverso: spesso esistono fisiologici rapporti tra lobbisti ed istituzioni e politici, ma si tende, da parte di quest'ultimi, quando possibile, a negarli.

Contribuisce senz'altro al permanere dell'ignoranza e a generare confusione, alimentando la connotazione negativa, una ancora totale mancanza di regolamentazione della professione.

Ma a dispetto di questo clima, la professione si va affermando anche in Italia: sono ormai diversi gli studi professionali che dichiarano di svolgere l'attività di lobbying e tutte le grandi aziende hanno uffici di relazioni istituzionali. La regolamentazione del lobbying portata avanti dal Ministero dell'Agricoltura è un passo avanti, anche se non è stato completamente un successo.

Tutto ciò può essere interpretato come un primo, timido segnale di un cambiamento in atto nella percezione della professione.

AUTOREGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITA' LOBBISTICHE

In mancanza di leggi che normano il settore, i lobbisti fanno riferimento a codici di autoregolamentazione delle varie associazioni che rappresentano la categoria. Nonostante le richieste di regolamentare in maniera esaustiva la professione siano sempre più pressanti, persiste tra i lobbisti la paura che ciò comporti per loro un carico burocratico non necessario, fatto di cavilli, sottigliezze, eccezioni, in stile tipicamente italiano.

⁶³ P4: *Bisignani condannato affidamento in prova o carcere*, La Repubblica, 29 Novembre 2012; *Bisignani sta trattando il patteggiamento con i pm di Napoli*, Corriere della Sera, 26 Ottobre 2011; *Bisignani? Un lobbista professione indefinibile*, La Stampa, 18 Giugno 2011.

Al momento esistono solo poche iniziative di autoregolamentazione. Una di queste è stata promossa da “Il Chiostro”, l’associazione italiana di lobbisti, aziende lobbistiche, mondo accademico, ricercatori ed esperti, che si pone l’obiettivo di promuovere la cultura della trasparenza nel settore del lobbying e la sua regolamentazione. I membri dell’associazione ammontano ad oltre 120, ma rappresentano solo una piccola parte dei lobbisti italiani. L’associazione si è dotata di un Codice Etico che disciplina la condotta professionale dei membri. Il Codice prevede la divulgazione da parte dei lobbisti di informazioni riguardanti i propri clienti; indica delle regole sul finanziamento ai partiti e sulle donazioni in natura a funzionari pubblici, e regola le situazioni di incompatibilità.

Un altro esempio è quello di FERPI, la Federazione Relazioni Pubbliche Italiana, associazione che riunisce gli esperti di relazioni pubbliche di tutta Italia. La base associativa è molto ampia e i lobbisti rappresentano solo una delle molte categorie che partecipano alla Federazione. Per questo motivo anche il Codice di Condotta dell’associazione non regola in modo specifico le attività lobbistiche, ma propone alcuni provvedimenti generici riguardanti il settore. L’art. 20 di tale Codice evidenzia gli specifici doveri di coloro che rappresentano in modo legittimo interessi privati in istituzioni pubbliche, sia a livello locale che nazionale, fissando in particolare il divieto di offrire qualsiasi tipo di donazione in natura (che vada oltre la semplice cortesia) ai funzionari pubblici. Secondo il Codice di Condotta, ciascun membro FERPI ha inoltre il compito di controllare che le regole espresse vengano rispettate anche degli altri membri.

Non esistendo un registro della categoria, l’unico modo per identificare i lobbisti di professione nel nostro Paese risiede negli elenchi dei soci di queste associazioni volontarie.

COMMENTO 6

AUTOREGOLAMENTAZIONE DEL LOBBYING

di **Ermanno Cappa**

Avvocato, Cappa & Associati

e **Paolo Zanetto**

Lobbista, partner e fondatore di Cattaneo Zanetto & Co.

In attesa che il legislatore italiano approvi una regolamentazione dell’attività di lobbying, al lobbista è data la possibilità di adottare regole di comportamento e codici di categoria finalizzati ad autoregolamentare la professione.

Naturalmente, la difficoltà ad individuare, nell’ordinamento giuridico italiano, una definizione legale in senso stretto dell’attività di lobbying comporta, almeno in linea di principio, un affievolimento della potestà sanzionatoria in ipotesi di violazione delle regole e dei codici di cui sopra.

E’ altrettanto vero, però, che una sanzione di tipo “privato” quale la messa al bando, nei fatti, di un lobbista non rispettoso delle regole, può risultare più efficace di qualsiasi pena giuridicamente stabilita.

Ciò premesso, nelle brevissime note che seguono si farà riferimento ad un tipico strumento di autoregolamentazione del momento attuale: l’adozione di un Codice etico di categoria

(eventualmente accompagnato da un modello di organizzazione e controllo, nonché dalla nomina di un organismo di vigilanza ai sensi delle norme sulla responsabilità da reato degli enti di cui al d. lgs. n. 231-2001).

CODICE ETICO

Definire e sottoscrivere un Codice etico è, in ultima analisi, un impegno basilare. In Italia un esempio rilevante è costituito dal codice di categoria definito da “Il Chiostro”, un’associazione privata che riunisce professionisti nell’ambito delle relazioni istituzionali e dei *public affairs*. Gli associati sono tenuti a sottoscrivere e rispettare il Codice, la cui mancata ottemperanza può comportare l’espulsione. Si tratta comunque di un buon esempio per chi, anche al di fuori dell’associazione che l’ha adottato, voglia trarne ispirazione.

Oltre a questo esempio di Codice etico di categoria, ciascun professionista o società può e deve considerare di adottare un proprio Codice etico di natura, modellato secondo le caratteristiche dell’ente ed in relazione al proprio settore di competenza, eventualmente più stringente.

Ancor meglio l’ipotesi di adottare, oltre al Codice etico, un Modello organizzativo ex D.Lgs. 231/2001, accompagnato dalla nomina di un organismo di vigilanza ad hoc.

Si tratta naturalmente di strumenti da adottarsi con estremo senso pratico, scevri da formalismi ridondanti, bensì attagliati alla realtà da proteggere da fatti di corruzione.

Codice etico e modello organizzativo potranno essere fatti conoscere ed estesi ai clienti e ai partner fondamentali che permettono al lobbista di svolgere l’attività.

CHI VIGILA? IL RUOLO DEI MEDIA E DELLA SOCIETÀ CIVILE NEL MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ LOBBISTICHE

Indipendenza (parziale) dei media

Secondo uno studio sulla libertà di opinione e di espressione⁶⁴ condotto nel 2014 da un inviato speciale delle Nazioni Unite, il contesto legislativo dell’Italia risulta allineato agli standard internazionali, ma si evidenzia come l’indipendenza dei media e dei giornalisti sia troppo debole.

Tra le aree considerate a rischio vi sono i possibili conflitti di interesse degli alti funzionari governativi che hanno proprietà nei media; il controllo congiunto di emittenti televisive e di mezzi di comunicazione cartacei; i processi di nomina riguardanti la RAI e le varie autorità, almeno sulla carta, indipendenti (come l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni); la pubblicazione di informazioni sulla proprietà e sul controllo effettivo dei mezzi di comunicazione privati.

⁶⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio dei Diritti Umani, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, 29 aprile 2014.

L'Open Society Institute⁶⁵ nel 2008 valutava la RAI eccessivamente influenzata dal potere politico. Nonostante siano previste diverse procedure con lo scopo di garantire il pluralismo interno e l'equilibrio delle informazioni trasmesse, secondo lo stesso rapporto, il comportamento della RAI è, apparso, almeno fino al 2008, indirizzato da scelte politiche determinate soprattutto ai Governi in carica⁶⁶.

Il settore dell'informazione privata è invece sufficientemente eterogeneo dal punto di vista della proprietà.⁶⁷ Diverse ONG internazionali hanno espresso il proprio parere in merito alle politiche governative che impattano il settore dei media. Reporter without Borders in particolare, ha rilasciato nel 2013, alcuni messaggi di allerta sul rischio di una possibile limitazione della libertà di informazione⁶⁸, mostrando particolare preoccupazione riguardo alla cosiddetta "legge-bavaglio" sulla restrizione per i giornalisti di pubblicare stralci di intercettazioni telefoniche.

Ad ogni modo tutte le informazioni relative a proprietà economica e relazioni con i partiti politici dei giornali sono pubbliche, il numero di fonti di informazione, sia online che cartacee, è sufficientemente elevato, garantendo la possibilità di essere informati in maniera adeguata.

Uno degli aspetti più rilevanti e discussi circa l'indipendenza dei media riguarda i finanziamenti, sia pubblici che privati. Le risorse pubbliche sono direttamente allocate dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il settore pubblicitario può ridurre la capacità di un mezzo di comunicazione di investigare o riportare dati negativi contro gli inserzionisti.

In Italia, come in molti altri Paesi, i gruppi economici, i rappresentanti politici e i membri del governo intrattengono relazioni con i media, a volte anche di natura economica: ciò può porre un limite alla loro indipendenza generando una sorta di controllo dell'informazione.

Una certa pressione può essere esercitata anche per via giudiziaria: i giornalisti sono spesso oggetto di azioni legali per diffamazione, con la conseguenza che chi non ha alle spalle un gruppo editoriale solido, si trova in situazioni economicamente insostenibili. L'inviato speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione e di espressione ha identificato nella criminalizzazione dell'attività di diffamazione⁶⁹ un aspetto di estrema importanza, che potrebbe limitare le attività investigative nei confronti di soggetti potenti e ricchi. Un esempio è quello della richiesta di risarcimento presentata alla RAI nel 2012, dell'ammontare di 300 milioni di euro, di cui 246 milioni a causa di uno specifico programma investigativo⁷⁰.

⁶⁵ Open Society Institute, *Television across Europe : more channel, less independence. Follow-up report*, 2008.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Il Gruppo Editoriale L'Espresso è il più importante nel panorama italiano, possiede infatti il quotidiano *La Repubblica*, sette periodici, e diciotto quotidiani locali, molti dei quali hanno ampia diffusione nelle rispettive aree regionali. L'altro principale gruppo editoriale nazionale è RCS Media Group a cui appartiene *Il Corriere della Sera*, *La Gazzetta dello Sport*, il quotidiano gratuito *City* e più di venti riviste specialistiche. Il Gruppo Mondadori, di proprietà della famiglia Berlusconi, è il primo editore italiano di periodici, con una quota di mercato superiore al 30%.

⁶⁸ *Il Governo vuole controllare i siti che diffondono video* (gennaio 2010); *La condanna di Google rischia di instaurare il controllo a priori dei video* (febbraio 2010); *L'emittente televisiva di Stato sospende le trasmissioni di approfondimento politico in vista delle elezioni regionali* (marzo 2010); *Appello alla responsabilità del Senato italiano affinché non si renda complice di una legge liberticida* (maggio 2010); *9 luglio una giornata di blackout in Italia :un assaggio di ciò che potrebbe accadere* (luglio 2010); *L'ONU si unisce all'OCSE nel chiedere il ritiro della «legge-bavaglio»* (luglio 2010); *Giornalisti investigative e blogger sotto la minaccia di un nuovo progetto di «legge-bavaglio»* (ottobre 2011); *Prigione per la violazione della legge sulla stampa da parte di uno stato fondatore dell'UE* (settembre 2012).

⁶⁹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio dei Diritti Umani, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, 29 aprile 2014.

⁷⁰ *Cause Rai per 300 milioni Il cavallo di viale Mazzini azzoppato dalle denunce*, Il Giornale, 23 febbraio 2012.

A prescindere da tutto ciò, si intravedono anche dei segnali positivi. Secondo la Classifica Mondiale della Libertà di Stampa 2014, l'Italia si posiziona al 49° posto – con un leggero miglioramento rispetto all'anno precedente. Come evidenziato nel rapporto infatti, l'unico miglioramento riguardante l'area del sud Europa è proprio quello ottenuto dall'Italia, “che è finalmente riemersa da una spirale negativa e sta lavorando ad una nuova incoraggiante legge che dovrebbe depenalizzare la diffamazione sui media”⁷¹.

Debolezza del giornalismo investigativo

Dal contesto delineato fino a questo punto, non sorprende che il giornalismo investigativo in Italia risulti scarsamente sviluppato, come emerge chiaramente anche dal report sul Sistemi di Integrità Nazionale, pubblicato nel 2012 da Transparency International Italia⁷². Molto spesso i giornali si limitano a riportare ciò che viene pubblicamente annunciato dai politici e interviste e commenti pubblicati su un giornale vengono rilanciati da altre testate senza che venga preventivamente condotta un'analisi approfondita, in grado di arricchire le informazioni a disposizione dei lettori.

Va comunque rilevato come la qualità del giornalismo investigativo, se si prendono in esame gli esempi esistenti, sia elevata. Le numerose sentenze di assoluzione nei confronti dei giornalisti denunciati per le loro inchieste confermano questa valutazione. La stampa periodica - settimanali, mensili -, più che la televisione, offre alcuni esempi di giornalismo investigativo di buona qualità e si può affermare che il settore sia in fase di crescita. Un segnale concreto di questo trend è l'istituzione delle prime associazioni di questa tipologia (Associazione Giornalisti Investigativi, 2007; *Investigative Reporting Project*, 2013), nonché il lancio nel 2014 della prima edizione del Festival del Giornalismo Investigativo. Continuano a sussistere, però, diverse criticità rilevanti: in aggiunta al numero di azioni legali per diffamazione, il giornalismo investigativo italiano continua a patire la mancanza di appositi meccanismi di verifica delle informazioni (anche se il cosiddetto *fact checking* si sta lentamente affermando), oltre che salari piuttosto bassi⁷³ e la precarietà, che limitano l'indipendenza dei reporter.

Un approccio scandalistico al lobbying

Secondo una ricerca basata sugli articoli di giornale della rassegna parlamentare (Galletti 2011), nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 ed il 1° marzo 2010, il termine “lobby” è stato citato 10.586 volte. Gli articoli tuttavia, piuttosto che approfondire le dinamiche del fenomeno, si limitano a mettere in evidenza gli scandali politici ad esso collegati: questo è uno dei motivi per cui il termine ha acquisito per il pubblico generico dei connotati negativi. I binomi politica/lobbying e corruzione/frode sono “l'equazione di successo dei mezzi di comunicazione” (Sgueo, 2012).

Attività lobbistiche: poche iniziative da parte degli enti di controllo della società civile

Mancando un'adeguata trasparenza in materia di lobbying, così come un'analisi approfondita del fenomeno da parte dei media, i cittadini hanno poche opportunità di accedere ad informazioni valide sull'argomento. Di conseguenza viene a mancare il ruolo fondamentale di monitoraggio di tali attività che cittadini e società civile dovrebbero avere. Non vi sono associazioni che definiscono in dettaglio

⁷¹ Reporter senza Frontiere, World Press freedom Index 2014, p. 25.

⁷² Transparency International Italia, *National Integrity System Assessment - Corruzione e sistemi di integrità in Italia*, 2012.

⁷³ IRPI: *nuovi modelli italiani di giornalismo investigativo*, Festival Internazionale del Giornalismo, 5 maggio 2014.

il fenomeno, se non quelle promosse dai lobbisti stessi, come ad esempio il già citato “Il Chiostro”, che sollecita in modo esplicito una maggiore trasparenza nel settore.

Esistono tuttavia diverse associazioni che sostengono il diritto di accesso alle informazioni e – indirettamente, attraverso la pubblicazione di articoli o report sulle attività parlamentari – la necessità di maggior trasparenza nel processo legislativo. Un caso esemplare è quello di *Openpolis*, che ha creato la piattaforma online *Openparlamento*⁷⁴: il sito pubblica aggiornamenti quotidiani sulle attività dei parlamentari e permette di controllare le discussioni e le votazioni avvenute, i disegni di legge presentati dai singoli deputati, il tasso di assenteismo e quello di produttività, il posizionamento dei singoli parlamentari rispetto ai voti espressi dal partito di appartenenza.

COMMENTO 7

COME LA SOCIETÀ CIVILE SI MUOVE A FAVORE DELLA TRASPARENZA DEL LOBBYING

di **Gianluca Sgueo**

Ricercatore Post-Doc in Democracy – University of Coimbra (Portogallo), Direttore Area Istituzioni presso I-Com, autore del libro “Lobbying & lobbismi” (Egea, 2012)

Alle lacune dei legislatori hanno sopperito, in parte, gli stessi soggetti privati. Da qualche anno proliferano le iniziative a favore della trasparenza del lobbying promosse da enti di ricerca, organizzazioni non governative e think tanks. La funzione dichiarata della maggior parte di queste iniziative è appunto quella di colmare carenze dei decisori pubblici nel garantire la trasparenza dell’attività lobbistica. Oltre naturalmente a Transparency International, tra i casi più celebri ci sono Maplight⁷⁵ e Legistorm⁷⁶ negli Stati Uniti, l’italiana Openpolis⁷⁷, la francese Regards Citoyens⁷⁸, e l’europea Lobbyplag⁷⁹.

Anche in questo caso però ci sono molte perplessità. In alcuni casi infatti si tratta di progetti che nascono e muoiono in un lasso di tempo ristretto, circoscritto tra l’avvio e la conclusione di una specifica campagna mediatica. In queste ipotesi è impossibile certificare la fondatezza e il rigore scientifico dei dati diffusi. In altri casi le iniziative sono più strutturate, ma operano a singhiozzo, a causa dell’assenza di finanziatori e della natura prevalentemente volontaristica di coloro che vi contribuiscono. Nel caso in cui accedano a finanziamenti pubblici, poi, le associazioni private di vigilanza si trovano paradossalmente nelle stesse condizioni dei soggetti pubblici che si propongono di controllare. Devono cioè certificare la terzietà rispetto a qualsiasi interesse, con l’aggravante di non avere alcun organismo terzo formalmente deputato a controllarne l’operato.

⁷⁴ <http://parlamento17.openpolis.it/>

⁷⁵ <http://maplight.org/>

⁷⁶ <http://www.legistorm.com/>

⁷⁷ <http://www.openpolis.it/>

⁷⁸ <http://www.regardscitoyens.org/>

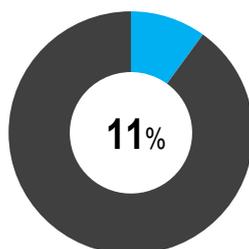
⁷⁹ <http://lobbyplag.eu/lp>

REGOLAMENTARE IL LOBBYING: TRASPARENZA, INTEGRITÀ E PARI CONDIZIONI DI ACCESSO

In questa sezione viene fornita una valutazione più dettagliata della regolamentazione italiana del lobbying e delle attività ad esso connesse, con un focus sulla trasparenza, sulle misure di integrità e di pari opportunità di accesso ai processi decisionali.

VERSO LA TRASPARENZA

Per analizzare la trasparenza all'interno delle attività lobbistiche, si tenta di valutare la possibilità che i cittadini hanno di accedere a determinate informazioni, in particolare su : chi sta facendo lobbying, su che tematiche i politici sono stati influenzati dai lobbisti, quando e come sono stati influenzati, quanto è costato l'intero "processo di influenza", qual è il risultato di tali attività. Si è inoltre analizzato in che misura gli oneri di trasparenza pesino sui lobbisti e sui decisori pubblici.



I riscontri ottenuti dal questionario offrono un quadro piuttosto sconcertante sul livello di trasparenza del lobbying nel nostro Paese. Il punteggio complessivo per questa sezione corrisponde infatti ad 11 su 100. Il dato prende in considerazione diversi aspetti: l' "Accesso alle informazioni" è la sezione che mostra la performance migliore, anche se con una percentuale bassa (33,33 %), seguita dalla parte su "Registrazione e rendicontazione da parte dei lobbisti" che si attesta al 10%. Il punteggio più allarmante emerge dalla valutazione del sistema di "Controllo del registro e sanzioni" e della "Traccia dell'iter legislativo", entrambi fermi allo 0%, non esistendo alcun registro e nessuna normativa specifica che obblighi al tracciamento dell'iter legislativo.

La conoscenza dei cittadini in merito alle attività lobbistiche è lungi dall'essere esauriente, in parte a causa dell'assenza di una normativa del settore a livello nazionale⁸⁰. In assenza di regole, infatti, diventa piuttosto difficile per i cittadini sapere chi fa lobbismo, come e quando, con quali obiettivi, su quale argomento.

⁸⁰ Il resto si deve ai media e ad alcuni politici.

Il termine “lobbista”, secondo la percezione comune, include lobbisti professionisti, rappresentanti del settore privato, consulenti alle relazioni pubbliche, rappresentanti di ONG e di enti a scopo di lucro, associazioni di categoria. Ma questa definizione non ha dei confini ben definiti, al punto che non è chiaro se vi siano compresi, per esempio, anche i rappresentanti dei sindacati o i gruppi di esperti.

D'altro canto, è altrettanto difficile stabilire chi è il destinatario di tale attività lobbistica. E comunemente riconosciuto che legislatori e dirigenti, a livello locale e nazionale, appartengono a questa categoria, ma chi sono gli altri soggetti in grado di influenzare il processo decisionale? La mancanza di una definizione chiara ed esauriente del lobbying, che specifichi l'entità dei soggetti coinvolti in questo processo, va ai danni dell'intera categoria e soprattutto della trasparenza del processo legislativo.

Il diritto dei cittadini all'informazione e all'accesso ai dati della pubblica amministrazione è previsto dalla legge⁸¹, ma questa non risulta essere del tutto soddisfacente e i cittadini possono trovarsi ad affrontare più di una difficoltà nel tentativo di accedere alle informazioni. Per questo motivo, molti esperti, giornalisti ed organizzazioni della società civile richiedono l'introduzione di un *Freedom of Information Act* (FOIA) che aiuti a superare tali difficoltà. Inoltre, l'attuale decreto sull'accesso all'informazione non considera le attività lobbistiche, per cui l'introduzione di un FOIA che sostenga il diritto dei cittadini ad accedere ai dati relativi al settore pubblico sarebbe ancora più utile se includesse specifiche informazioni sul lobbying.

Una delle principali fonti di informazione sulle attività lobbistiche potrebbe sicuramente essere offerta da un apposito registro. Sfortunatamente in Italia, com'è già stato precisato, non esiste alcun registro obbligatorio di portata nazionale che elenchi tutti i soggetti cui è consentito svolgere attività di lobbying nei confronti dei rappresentanti pubblici. La regolamentazione esistente non dà nessun incentivo concreto ad effettuare la registrazione, per cui esistono solo pochi esempi di registri di lobbisti, interni ad istituzioni centrali (il Ministero dell'Agricoltura) e regionali (regione Toscana, Molise ed Abruzzo). E' stato provato come questi registri non siano particolarmente efficaci, dato che non prendono in considerazione tutte le tipologie di possibili destinatari delle attività lobbistiche e che sono per lo più su base volontaria.

Considerato il vuoto legislativo in materia, non esiste alcuna obbligazione dal punto di vista legale che spinga i lobbisti a diffondere informazioni importanti per sé o per qualsiasi altra organizzazione che svolga tali attività. I cittadini, di conseguenza, sono totalmente all'oscuro del modo in cui si fa lobbying, su chi lo fa e su chi lo “subisce”. Per di più, non è possibile ottenere informazioni sulle spese affrontate per tali attività o su altri contributi economici elargiti dai lobbisti: la disciplina sul finanziamento ai partiti rimane l'unico strumento esistente con cui è possibile monitorare il flusso di denaro tra i lobbisti e i partiti politici o i candidati per una qualche carica pubblica.

Non esistendo una regolamentazione del settore né un registro ufficiale dei lobbisti, risulta impossibile al momento pensare a un ente di monitoraggio incaricato di verificare le attività lobbistiche ed individuare anomalie.

Tracciare l'intero processo legislativo è piuttosto complicato, in particolare durante le fasi iniziali di stesura e durante il passaggio della bozza di legge nelle Commissioni Parlamentari. E' altrettanto difficile monitorare le modalità con cui avvengono le consultazioni del Governo e di altri funzionari pubblici con i gruppi di interesse. Esistono pochi strumenti preposti ad aumentare la partecipazione pubblica e la successiva diffusione delle informazioni ottenute attraverso questo processo, ma ciò di cui più si sente la mancanza è sicuramente una legge che obblighi a diffondere informazioni

⁸¹ Decreto Legislativo n. 33, 14 marzo 2013.

dettagliate, da mettere ufficialmente agli atti, sugli incontri tra legislatori, funzionari pubblici e i vari *stakeholders*.

CASO 1

LA LOBBY DEI TASSISTI

In Italia quasi in ogni legislatura⁸² c'è stato un tentativo di liberalizzare l'attività dei tassisti, e puntualmente l'intera categoria è insorta. Senza entrare nel contenuto specifico delle varie riforme, ciò che più ci interessa ai fini di questo report, è il grado di trasparenza del processo di lobbying della categoria.

Da questo punto di vista, ci sono diversi episodi del processo legislativo che possono essere considerati come poco chiari o poco ortodossi.

Uno di questi risale alla vigilia del Capodanno 2009. Il 30 dicembre 2008, il Governo emise il decreto⁸³ cosiddetto "Milleproroghe", con il quale, solitamente negli ultimi giorni dell'anno, si prorogano o risolvono disposizioni urgenti. Occorre specificare che un decreto del Governo deve essere convertito in legge dal Parlamento, che può decidere di introdurre modificazioni.

Nel corso dell'iter parlamentare, in un blitz notturno, venne recepito un emendamento sostenuto dai tassisti: si trattava della modifica ad un articolo (art. 29) del decreto che, nonostante il titolo ("Concessioni aeroportuali"), veniva ampliato dagli articoli da 1-bis a 1-queaterdeceis contenenti normative riguardanti i tassisti ed il servizio del noleggio con conducente.

Il noleggio con conducente è un servizio di noleggio diverso dall'attività svolta dai tassisti, che si basa sulla prenotazione di un'auto ad una tariffa prestabilita, e a cui si ricorre solitamente per percorrere grandi distanze e per scopi di rappresentanza. Gli emendamenti restringevano notevolmente il servizio di noleggio con conducente, andando così a favore degli interessi dei tassisti. L'emendamento fu inserito anche se il decreto Milleproroghe è pensato per rinvii urgenti, mentre la modifica in questione non era di certo apparentemente così urgente. Questo specifico emendamento fu poi introdotto attraverso un ulteriore maxiemendamento che modificò così l'intero decreto.

Nonostante il maxiemendamento fosse pubblicato online⁸⁴, era difficile risalire alle ragioni celate dietro il singolo emendamento, almeno per i cittadini, a causa dei tempi ristrettissimi, la complessità del decreto e la mancanza di trasparenza degli interessi in gioco.

Alla fine, il decreto legge arrivò in Parlamento quasi al limite ultimo per l'accettazione (60 giorni) e il Governo decise di richiedere il voto di fiducia, limitando così le possibilità di apportare ulteriori cambiamenti al testo, che il 27 febbraio diventò legge⁸⁵.

⁸² Michele Ainis, *Privilegium*, Rizzoli, 2012.

⁸³ Decreto Legge n.207, 30 dicembre 2008.

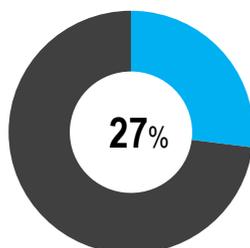
⁸⁴ <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emend&leg=16&id=394765&idoggetto=442797>

Al tempo stesso insorse anche la categoria del noleggio per conducente, che diede voce ai propri interessi tramite altri canali e invalidando così l'applicazione della legge. Infatti quasi in contemporanea con la discussione sulla sopracitata legge, il 10 febbraio⁸⁶ fu emesso un nuovo decreto sulle "misure urgenti da attuare per sostenere il settore industriale in recessione", che – diventato legge nell'aprile del 2009⁸⁷ – decretò la sospensione dell'efficacia della legge del 27 febbraio. Anche in questo caso l'emendamento fu pubblicato online, ma la consultazione avvenne a porte chiuse.

Questo è un esempio di come la scarsa trasparenza nel processo legislativo e nell'attività lobbistica può portare all'emanazione di decreti intenzionalmente urgenti e di difficile comprensione, dando luogo nello stesso tempo a una legislazione cavillosa e contraddittoria, a danno dei cittadini e di un sistema democratico efficiente. Un report delle consultazioni e la pubblicazione della traccia del processo legislativo (*legislative footprint*) avrebbe potuto offrire in questo caso un'immagine più chiara dei diversi interessi in campo e generare un processo legislativo più lineare ed efficiente.

OBIETTIVO INTEGRITÀ

La trasparenza del settore lobbistico si inserisce in un più ampio sistema di integrità del settore pubblico, che mitighi i rischi di conflitti di interesse nelle fasi decisionali. Questa sezione mira a rispondere alle seguenti domande: esiste in Italia una solida cornice etica per lobbisti e aziende che comprenda anche gli obiettivi delle attività lobbistiche? Fino a che punto questa cornice funziona? Gli obblighi di integrità sono validi sia per i lobbisti che per i funzionari e rappresentanti pubblici?



Anche in questo caso, il contesto italiano lascia a desiderare. I risultati del questionario mostrano chiaramente che c'è ancora molto da fare. Il punteggio complessivo del livello di integrità del sistema di lobbying in Italia è 27 su 100. Se andiamo a vedere le singole voci, la valutazione sul "Codice etico per i lobbisti" e le "Restrizioni alla professione del lobbista" confermano una quasi assoluta mancanza di regolamentazione (con punteggi rispettivamente dello 0% e dell'8,33%), mentre qualche segnale più incoraggiante emerge dalla valutazione del "Codice etico per il settore pubblico" e del "Codice etico autoregolativo per i lobbisti", che raggiungono entrambi un livello del 50%.

⁸⁵ Legge n.14, 27 febbraio 2009.

⁸⁶ Decreto legge n. 5, 10 febbraio 2009.

⁸⁷ Legge n. 33, 9 aprile 2009.

Come visto in precedenza, non esiste alcuna norma concernente le regole di comportamento dei lobbisti. Inoltre, il fenomeno delle “porte girevoli” risulta essere deregolamentato: la legislazione italiana non prevede né restrizioni particolari né periodi di sospensione (i cosiddetti *cooling-off period*) per gli impiegati statali, membri del Parlamento, Ministri o più in generale funzionari che una volta lasciato l’incarico pubblico vogliano intraprendere la carriera di lobbista.

Le uniche restrizioni previste dalla legge sono piuttosto generiche e non si riferiscono alle attività lobbistiche nello specifico. Sono stati introdotti dei provvedimenti che pongono dei limiti per i funzionari pubblici, con riferimento al passaggio dal settore privato all’amministrazione pubblica e viceversa. Nel primo caso è proibito ricoprire posizioni manageriali e dirigenziali nell’amministrazione pubblica se durante i due anni precedenti alla richiesta si è prestato lavoro presso entità private regolate o finanziate dalla medesima amministrazione⁸⁸. Nel secondo caso all’impiegato statale che ricopre posizioni manageriali o dirigenziali è vietato, per un periodo di tre anni, di trasferirsi presso un’azienda che ha beneficiato dell’attività dell’amministrazione pubblica di provenienza⁸⁹. Per i membri del Governo è prevista una restrizione specifica, che prevede il divieto, per i 12 mesi seguenti l’interruzione dell’attività professionale, di ricoprire altre funzioni in settori correlati al precedente ruolo istituzionale⁹⁰.

E’ evidente come l’attuale quadro normativo sia inadeguato a prevenire il fenomeno delle “porte girevoli”, soprattutto data l’assoluta mancanza di previsioni in questo senso per i membri del Parlamento. Inoltre, passare dal settore pubblico al privato rimane piuttosto semplice, poiché non è necessario richiedere alcun permesso particolare a comitati etici o autorità similari. Si tratta di un’area del tutto priva di regolamentazione, per cui non è prevista alcuna autorità di controllo con compiti di valutazione sulle condizioni di impiego sopracitate, o che possa individuare eventuali anomalie e quindi proporre sanzioni al riguardo.

CASO 2

I LOBBISTI DEL GIOCO D’AZZARDO

Un caso di *lobbying* spesso citato in Italia è quello riguardante l’industria del gioco d’azzardo. Il settore è strettamente interconnesso con quello politico, attraverso finanziamenti e pratiche di “porte girevoli”. A titolo di esempio, il potente gruppo di esperti “Vedrò”, di cui l’ex Primo Ministro Letta era membro insieme ad altri politici, nel 2010 ha avuto come sponsor due grandi aziende del gioco d’azzardo (Lottomatica e Sisal). Molti politici hanno inoltre lavorato nel settore del gioco d’azzardo: Augusto Fantozzi, Ministro del Governo Prodi dal 1995 al 1998, nel 2010 è diventato Presidente di Sisal Holding Finanziaria e di SISAL S.p.A; Vincenzo Scotto, membro del Parlamento e Ministro dal 1978 al 2011, ha fondato “Formula Bingo”, un’azienda che organizzava il bingo, poi fallita nel 2004; recentemente un ex Ministro del

⁸⁸ Decreto legislativo n. 39, 8 aprile 2013.

⁸⁹ Legge n. 190, art. 1 c. 42, 6 novembre 2012.

⁹⁰ Legge n. 215, art. 2 c. 4., 20 luglio 2004.

Governo Letta, contestualmente alle dimissioni da Ministro, ha ricevuto la proposta di guidare Lottomatica⁹¹ (ma ha rinunciato all'incarico, già prevedendo le controversie che sarebbero potute nascere in caso di accettazione).

Un caso relativamente recente di attività lobbistiche nel settore ed oggetto di attenzione da parte dei media riguarda le slot machines. Nel dicembre 2013, durante il Governo Letta, in un decreto volto a introdurre misure economiche e finanziarie per ridurre il debito delle amministrazioni locali (il cosiddetto "Salva Roma"), venne introdotto tra le righe anche un emendamento per la riduzione dei fondi alle regioni ed ai comuni che avessero limitato il gioco d'azzardo.

Attraverso soprattutto l'azione di un partito di opposizione, l'emendamento fu portato all'attenzione pubblica e scatenò l'indignazione generale. Alcuni membri del Parlamento giustificarono l'emendamento con ragioni economiche (le slot machines sono infatti fonte di significanti introiti per le casse dello Stato), ma la misura era palesemente in contraddizione con altre iniziative statali (come il supporto ad iniziative di lotta alla ludopatia), e diversi media allarmarono sull'esistenza di pratiche di lobbying⁹² non trasparenti. Le forti critiche portarono alla fine il Parlamento a revocare l'emendamento.

Anche in questo esempio, come in quello precedente, le registrazioni degli incontri tra politici e lobbisti avrebbero probabilmente chiarito il grado di coinvolgimento dell'industria del gioco d'azzardo nel processo legislativo. Inoltre, nel settore in questione, come in altri, una migliore regolamentazione del sistema delle "porte girevoli" potrebbe sicuramente evitare rischi di eccessiva influenza e conflitti di interesse.

Un focus diverso meritano i Codici di Condotta e i Codici Etici. Esiste in Italia un Codice di Condotta per i dipendenti pubblici⁹³, ma non include specificatamente le attività lobbistiche né le tematiche legate al lobbying. Questo Codice è stato approvato ed adottato all'inizio del 2013 con lo scopo di promuovere l'istituzionalizzazione della cultura dell'integrità nel settore pubblico⁹⁴. A tal fine, nella stesura del Codice si è scelto di adottare un approccio partecipativo e pratico nello stesso tempo puntando all'aumento della consapevolezza e a meccanismi di implementazione del codice.

In sostanza non tutte le tematiche previste dal Codice sono regolamentate in modo efficace, con alcune eccezioni, come, per esempio, i regali e i favori di ospitalità, che sono ben approfonditi in tutte le possibili sfaccettature⁹⁵. D'altro canto, il tema fondamentale del "conflitto di interesse" è considerato dal Codice di Condotta in maniera piuttosto frammentaria, dato che sono stati previsti

⁹¹ *Retromarcia di Alberto Giorgetti: ritirate le dimissioni da deputato*, Corriere del Veneto, 25 giugno 2014.

⁹² *Gioco d'azzardo, Ncd: "Meno soldi a enti locali che ostacolano slot". Renzi: "Porcata"*, Il Fatto Quotidiano, 18 dicembre 2013; *DI Salva Roma, l'approvazione nella notte Cancellata la norma sulle slot machine*, Il Messaggero, 22 dicembre 2013; *DI salva Roma, trovato accordo per stop a norma sulle slot machine*, La Repubblica, 21 dicembre 2013.

⁹³ Decreto n. 62 del Presidente della Repubblica, 16 aprile 2013.

⁹⁴ OCSE, *OECD Integrity Review of Italy*, 2013, p. 10.

⁹⁵ Decreto n. 62 del Presidente della Repubblica, 16 aprile 2013, art. 4.

solo pochi provvedimenti in materia e per lo più generici⁹⁶; lo stesso vale per le dichiarazioni patrimoniali, tematica che il Codice affronta in maniera limitata⁹⁷.

In particolare i temi delle dichiarazioni patrimoniali e del conflitto di interesse sono formulati in maniera sommaria, senza soglie precise, e con un'ampia discrezionalità delle singole istituzioni, e con una mancanza di chiarezza sui responsabili, in seno all'amministrazione, dell'attuazione e del monitoraggio del rispetto del Codice.

Il Codice di Condotta degli impiegati pubblici è statutario, e qualsiasi violazione dei doveri in esso contenuti è perseguibile a norma di legge. Manca tuttavia un meccanismo specifico per segnalare le violazioni del Codice, che potrebbero essere indicate dalle singole istituzioni, pur con un'efficacia limitata.

Un'iniziativa positiva si riscontra nell'organizzazione di corsi e programmi di formazione⁹⁸, nati con l'obiettivo di incoraggiare la cultura dell'integrità, accrescere la consapevolezza e la conoscenza sul Codice ed aggiornare periodicamente i dipendenti pubblici sui principali regolamenti e misure da adottare. Poca attenzione continua comunque ad essere rivolta alle attività di lobbying e ad eventuali linee guida da adottare nel coinvolgimento degli *stakeholders* nei processi decisionali.

Per quanto riguarda la professione del lobbista, a livello normativo non viene richiesto nessun codice che ne determini gli standard di integrità e trasparenza, ad ulteriore conferma di come l'attività sia difficile da inquadrare e riconoscere ufficialmente.

Al fine di porre rimedio alla mancanza di riconoscimento e regolamentazione da parte del Governo, in alcuni casi i lobbisti stessi hanno deciso di fornirsi un codice etico valido per l'intera categoria. Come già accennato nella sezione precedente del report⁹⁹, esistono un paio di esempi di codice etico realizzati autonomamente da due associazioni italiane: FERPI, l'associazione di categoria che comprende l'intero settore delle relazioni pubbliche, e "Il Chiostro", l'organizzazione italiana dei lobbisti.

Quest'ultima ha messo a disposizione degli associati un codice etico che fornisce i principi comportamentali adatti a sviluppare una corretta relazione tra lobbisti e rappresentanti pubblici. Sono incluse anche delle linee guida specifiche sulla divulgazione di informazioni sensibili, ma questo provvedimento risulta limitato poiché impegna i lobbisti solo nel caso in cui venga espressamente richiesto dalle istituzioni verso cui stanno facendo lobbying¹⁰⁰. Il codice etico è piuttosto chiaro in merito alla questione dell'incompatibilità delle funzioni svolte: un lobbista non può più essere considerato come membro dell'associazione se eletto nel corpo legislativo nazionale, europeo o locale, o se accetta un qualsiasi incarico all'interno dell'Amministrazione Pubblica. Il maggior difetto di questo strumento di autoregolamentazione riguarda i meccanismi di denuncia delle violazioni, totalmente assenti.

⁹⁶ Ibidem art. 6 - 7.

⁹⁷ Ibidem art. 6 e art. 13.

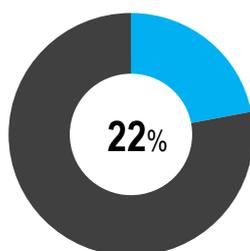
⁹⁸ Ibidem art. 15.

⁹⁹ Vedi il capitolo 3, sezione "Autoregolamentazione delle attività lobbistiche".

¹⁰⁰ Il Chiostro, Codice Etico, art. 7.

PARI CONDIZIONI DI ACCESSO

Le misure atte ad accrescere trasparenza ed integrità sono fondamentali, ma devono essere rafforzate da regole che permettono pari opportunità di accesso ai processi decisionali, fattore indispensabile per garantire il pluralismo nei processi politici. In questa analisi si è valutato quanto l'accesso e la possibilità di portare contributi in termini di idee e atti concreti sia equamente garantito, premettendo l'ingresso ad un'ampia varietà di interessi, e quindi la possibilità di indirizzare le decisioni politiche verso l'interesse pubblico.



I risultati ottenuti in questo senso sono piuttosto eterogenei. Dalle risposte al questionario date dagli esperti emerge che l'accesso al processo decisionale non può considerarsi ancora equo: il punteggio per questa sezione è infatti 22 su 100. Il dato deriva da un basso livello di "Consultazione e partecipazione pubblica nel processo decisionale" (33,33 %) e da un basso grado di equità di rappresentanza nella "Composizione del gruppo di esperti/consulenti" (10%).

Nonostante non vi sia alcuna prescrizione di legge, è comunque garantito uno spazio sufficiente ai contributi di cittadini, organizzazioni della società civile e del settore privato nel processo decisionale.

Esistono infatti alcuni meccanismi di partecipazione, anche se ancora poco strutturati e non perfettamente equilibrati. Questi strumenti consistono per lo più in consultazioni informali e in richieste pubbliche di incontri con i principali portatori di interesse, gruppi di esperti e comitati cittadini, oltre che in processi di consultazione online, recentemente introdotti.

Il maggior problema di questi strumenti di partecipazione è riscontrabile nelle modalità con cui vengono riportati i risultati delle consultazioni. Infatti, successivamente allo svolgimento e alla raccolta dei commenti e dei suggerimenti, il processo molto spesso non è risultato sufficientemente efficace nel riportare ai cittadini i risultati, non esistendo tra l'altro alcun vincolo che obblighi il decisore finale a tenere in considerazione i suggerimenti ricevuti né a fornire giustificazioni in merito all'inserimento o meno di contributi dei cittadini. L'introduzione di un'Analisi sull'Impatto della Regolamentazione (AIR) ha cercato di colmare questa lacuna, ma con risultati del tutto insufficienti.

La partecipazione a "tavoli di lavoro" e a "gruppi di esperti" è un altro modo per prendere parte al processo decisionale, ma queste iniziative non sono istituzionalizzate o regolate, per cui la scelta dei partecipanti a questi gruppi di lavoro è a totale discrezione delle istituzioni che li hanno creati. Di conseguenza, l'equità e l'accessibilità non è realmente garantita ed è difficile, se non impossibile, ricevere o consultare informazioni riguardo la composizione, l'agenda e i verbali di tali incontri.

CASO 3

UN ESEMPIO POSITIVO DI ATTIVITÀ LOBBISTICA: FARMACI PER MALATTIE RARE

Tra gli esempi positivi di attività di *lobbying* che abbiano garantito una partecipazione equa ed imparziale al processo legislativo da parte di diversi portatori di interesse, è stato scelto un caso all'interno del settore sanitario. Si tratta in particolare di un'attività di lobbying riguardante le spese ospedaliere per l'acquisto di farmaci per le malattie rare. Il processo legislativo analizzato è piuttosto lungo ed ha portato al cambiamento graduale di una legge esistente, grazie al coinvolgimento di diversi *stakeholders* e ad un approfondito dibattito sulla questione.

Tutto ebbe inizio nel 2007, quando, con la Legge 222/2007, fu stabilito un tetto massimo per le spese farmaceutiche ospedaliere. La legge prevedeva che, in caso di superamento da parte delle strutture ospedaliere del budget prefissato, le case farmaceutiche, insieme ai farmacisti ed ai rivenditori, dovessero ripagare l'eccedenza di spesa.

Questa normativa, nella sua forma originale, si riferiva a qualsiasi tipo di farmaco, compresi i cosiddetti "farmaci orfani", che sono quei farmaci specifici per la cura di malattie rare. L'origine del nome deriva dalla difficoltà riscontrata nel trovare aziende farmaceutiche che vogliano investire nella ricerca e nello sviluppo di tali farmaci, a causa della scarsa redditività.

In seguito all'introduzione di questa normativa, un piccolo gruppo di aziende produttrici di farmaci orfani cominciò a dimostrare il proprio dissenso¹⁰¹, sostenendo che le misure avrebbero compromesso l'intera sostenibilità dei farmaci orfani, riducendo ulteriormente i già limitati guadagni delle case farmaceutiche che avevano investito nella loro produzione e con il rischio di chiusura delle filiali italiane.

Le aziende si rivolsero ad un'agenzia di lobbisti per chiedere l'esclusione della categoria dei farmaci orfani dalla normativa riguardante il tetto di spesa.

Attraverso l'esperienza diretta dell'agenzia¹⁰², è possibile ricostruire le tappe dell'azione di lobbying. Mancando una rappresentanza specifica in grado di interfacciarsi con le istituzioni, la prima azione dell'agenzia fu quella di creare un gruppo informale, capace di parlare con una sola voce e di avere un buon livello di rappresentatività del settore: fu così costituito il Gruppo di Lavoro sui Farmaci Orfani che da quel momento in poi fu accreditato quale interlocutore unico nei confronti dei soggetti istituzionali.

Nel preparare l'azione di lobbying furono innanzitutto individuate e vagliate tutte le possibili soluzioni tecniche valutandone attentamente le criticità organizzative ma soprattutto l'impatto economico sulle finanze pubbliche e sul resto del settore industriale.

Il secondo step fu quello di realizzare un'attenta analisi degli equilibri in campo per individuare, per ogni possibile soluzione tecnica, i fattori favorevoli e quelli sfavorevoli al

¹⁰¹ Ilaria Vacca, *Farmaci orfani, i tagli mettono a rischio la loro futura disponibilità*, O.Ma.R Osservatorio Malattie Rare, 7 marzo 2012.

¹⁰² Il nome dell'agenzia non è volontariamente citato.

successo dell'azione.

Questa fase preparatoria consentì al gruppo di vincere le opposizioni dell'Associazione di categoria delle aziende farmaceutiche e guadagnare il suo appoggio.

L'analisi fu quindi rivolta ai parlamentari, al fine di individuare quelli maggiormente sensibili al tema dei farmaci orfani e delle malattie rare: fu individuato così un nucleo di potenziali promotori delle iniziative a livello parlamentare.

In una fase successiva iniziò l'azione concreta di lobbying su Governo, Parlamento e Autorità di settore, che si sviluppò attraverso sia azioni di comunicazione (lettere pubbliche, comunicazioni del Gruppo, divulgazione di *position paper*) sia incontri privati con i rappresentanti delle istituzioni, per spiegare loro la posizione del Gruppo e recepirne le eventuali obiezioni, al fine di raggiungere un consenso trasversale in Parlamento e avere l'appoggio di Governo e dell'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA).

Come azione successiva il Gruppo chiese ad un parlamentare (tra quelli precedentemente individuati ed incontrati) di presentare una mozione sui farmaci orfani, che chiedesse l'esclusione dal rimborso per tale classe di farmaci (la mozione non ha valenza legislativa ma rappresenta una richiesta di impegno al Governo ad agire su una determinata situazione ed in una determinata direzione). In virtù della valenza positiva della mozione e dell'assenza di effetti diretti, il gruppo non incontrò troppe difficoltà a ottenere un supporto trasversale da parte di tutte le forze politiche, assicurandosi così una ragionevole garanzia in merito all'approvazione di un futuro emendamento.

Per garantirsi l'appoggio del Governo, il Gruppo svolse diversi incontri con il consigliere politico del Ministro della Salute, con il quale fu affrontato soprattutto l'aspetto della copertura finanziaria. Fu presentata una soluzione che spalmava su tutte le aziende di settore l'eventuale sfondamento del tetto a carico dei farmaci orfani. La proposta trovò l'opposizione delle altre industrie farmaceutiche, che iniziarono un'azione di lobbying contraria.

Fu quindi individuato il "veicolo legislativo" nel quale inserire un emendamento che andasse nella direzione concordata con il Ministero (il c.d. decreto "Spending review 2").

Uno dei parlamentari da sempre schierato a tutela del settore delle malattie rare presentò l'emendamento che, dopo un'intensa discussione in Commissione, e con il parere favorevole del Governo, fu votato ed approvato dal Parlamento.

L'attività lobbistica del gruppo è andata avanti per due anni, ed ha coinvolto due diversi Governi e due diversi Ministri della Salute. L'obiettivo è stato progressivamente raggiunto, con la prima esclusione parziale (50%) di farmaci orfani nel luglio del 2012, l'esclusione totale nell'agosto del 2012, e l'esclusione definitiva nel dicembre 2013.

Il percorso per il raggiungimento dell'esclusione totale ha seguito un percorso simile a quello descritto, quindi con consultazioni, argomentazioni ed analisi costi-benefici.

ANNEX 1 – NOTA SULLA METODOLOGIA

Questo report è parte del progetto “Lifting the Lid on Lobbying” promosso dalla Commissione Europea, che vede la partecipazione di 19 Paesi europei nella valutazione della situazione delle attività lobbistiche e della relativa regolamentazione esistente in ciascun Paese¹⁰³.

Il report ha l’obiettivo di:

- Valutare le regolamentazioni, le politiche e le pratiche esistenti sul lobbying in Italia
- Raccogliere testimonianze sui rischi di corruzione e sulla loro incidenza dovuta alla mancanza di controllo delle attività lobbistiche
- Sottolineare le promesse di azioni concrete per la regolamentazione del settore nel nostro Paese
- Fornire raccomandazioni e soluzioni per i responsabili del processo decisionale ed i rappresentanti di interesse nel settore sia pubblico che privato in Italia

DEFINIZIONI

La definizione di lobbying per questo progetto è “qualsiasi comunicazione diretta o indiretta con funzionari pubblici, politici coinvolti nel processo decisionale o rappresentanti di interesse, con lo scopo di influenzare il processo decisionale gestito da o da parte di gruppi organizzati”¹⁰⁴.

Il termine “lobbista” include non solo i lobbisti professionisti, ma anche i rappresentanti del settore privato (cosiddetti “lobbisti aziendali”), consulenti per le relazioni pubbliche, rappresentanti di ONG, società per azioni, associazioni industriali o di categoria, sindacati, gruppi di esperti, studi legali, organizzazioni fondate su principi religiosi e mondo accademico¹⁰⁵.

Crediamo che la regolamentazione dovrebbe considerare tutti i professionisti del settore, e proprio per questo la nostra definizione esclude i singoli cittadini che conducono simili attività in modo individuale, all’interno di un sano processo democratico. Sono stati inclusi alcuni *case studies* negativi, dai quali emerge chiaramente quali siano i rischi per la società nel suo insieme quando si permette che il lobbying si sviluppi nell’ombra e senza specifiche norme di regolamentazione. In un’ottica più positiva, abbiamo scelto di includere anche un esempio di attività lobbistica promettente.

¹⁰³ I Paesi partecipanti sono Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

¹⁰⁴ Queste definizioni sono riprese dal documento *Sunlight Foundation Lobbying Guidelines*, <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines>; dall’ *OECD Draft Report on progress made in implementing the OECD Principles for transparency and integrity in lobbying*, 2014 e dalle Raccomandazioni dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa, *Lobbying in a democratic society*, Risoluzione 1908 del 2010.

¹⁰⁵ Vedi il Paper di Transparency International, *Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field*, 2012, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf.

VALUTAZIONE DELLE NORME E DELLE ATTIVITÀ LOBBISTICHE – IL NOSTRO APPROCCIO

Il report analizza l'attività lobbistica attraverso tre livelli: la trasparenza, l'integrità e le pari opportunità di accesso.

La **trasparenza** è fondamentale per ripristinare la fiducia dei cittadini nella politica. Nel considerare questo aspetto, la ricerca valuta la possibilità che i cittadini hanno di accedere a determinate informazioni, in particolare su: chi sta facendo lobbying, su che tematiche i politici sono stati influenzati dai lobbisti, quando e come sono stati influenzati, quanto è costato l'intero "processo di influenza", qual è il risultato di tali attività. Si è inoltre analizzato in che misura gli oneri di trasparenza pesino sui lobbisti e sui decisori pubblici.

La trasparenza del settore lobbistico si inserisce in un più ampio sistema di **integrità** del settore pubblico, che mitighi i rischi di conflitti di interesse nelle fasi decisionali. A questo proposito si è cercato di rispondere alle seguenti domande: esiste in Italia una solida cornice etica per lobbisti e aziende che comprenda anche gli obiettivi delle attività lobbistiche? Fino a che punto questa cornice funziona? Gli obblighi di integrità sono validi sia per i lobbisti che per i funzionari e rappresentanti pubblici?

Le misure atte ad accrescere trasparenza ed integrità sono fondamentali, ma devono essere rafforzate da regole che permettono **pari condizioni di accesso** ai processi decisionali, fattore indispensabile per garantire il pluralismo nei processi politici. Per valutare questo aspetto si è analizzato quanto l'accesso e la possibilità di portare contributi in termini di idee e atti concreti sia equamente garantito, premettendo l'ingresso ad un'ampia varietà di interessi, e quindi la possibilità di indirizzare le decisioni politiche verso l'interesse pubblico.

RACCOLTA E VERIFICA DATI

La ricerca è stata condotta da Transparency International Italia nel periodo marzo-luglio 2014, e trae spunto per lo più da informazioni raccolte da pubblicazioni legali, *papers* di professionisti, siti web di istituzioni o associazioni lobbistiche, articoli giornalistici. Inoltre è stato richiesto un breve contributo agli esperti dell'Advisory Board, una tavola rotonda di esperti costituita da lobbisti, rappresentanti delle istituzioni, avvocati, rappresentanti della Camera di Commercio e giornalisti, appositamente creata per supportare la fase di ricerca.

La ricerca è principalmente di tipo qualitativo, ma sono stati inclusi anche aspetti quantitativi al fine di valutare la solidità e l'efficacia delle regolamentazioni nazionali e dei meccanismi di autoregolamentazione in merito alle attività di lobbying, e di permettere alcuni paragoni tra i Paesi¹⁰⁶. A tale scopo sono stati attribuiti dei punteggi ad una serie di 65 indicatori.

Per assegnare un punteggio agli indicatori, è stata utilizzata una scala strutturata su 3 punti, da un minimo di 0 ad un massimo di 2¹⁰⁷. Al fine di calcolare il punteggio finale del paese, e il punteggio di ciascuna delle tre dimensioni considerate – trasparenza, integrità, pari condizioni di accesso – è

¹⁰⁶ A inizio 2015 verrà pubblicato il report regionale che raccoglie e paragona i risultati nazionali.

¹⁰⁷ In un numero limitato di casi, dove non esistono opzioni intermedie logiche, sono stati attribuiti solo il valore minimo 0 e il valore massimo 2.

stata fatta una semplice somma dei risultati. Nello specifico, è stato assegnato un punteggio (in valore percentuale) ad ognuna delle 10 sotto-sezioni in cui è diviso il questionario (Accesso alle informazioni, Registrazione e rendicontazione da parte dei lobbisti, Controllo sul registro e sanzioni, Traccia dell'iter legislativo, Restrizioni alla professione del lobbista, Codice etico per il settore pubblico, Codice etico per i lobbisti, Codice etico autoregolativo per i lobbisti, Consultazione e partecipazione pubblica nel processo decisionale, Composizione del gruppo di esperti/consulenti). Per calcolare il punteggio delle tre sezioni principali (trasparenza, integrità, pari opportunità di accesso) è stata fatta una media semplice delle rispettive sotto-categorie, mentre una media semplice dei valori di queste tre sezioni ha determinato il punteggio finale del Paese.

Il questionario completo di punteggi è incluso nel report (v. Annex 2).

Il report dà una visione di insieme molto dettagliata del panorama lobbistico italiano, e sottolinea le mancanze e i gap principali esistenti nella regolamentazione delle attività lobbistiche, che lasciano la società esposta ai rischi conseguenti a decisioni poco chiare e scorrette, prese da funzionari pubblici e rappresentanti in nome dei cittadini. Con lo scopo di richiamare l'attenzione sulla tematica in oggetto e sostenere un cambiamento positivo, il report propone inoltre una serie di raccomandazioni e soluzioni chiave, suggerendo come affrontare e porre rimedio alla debolezza legislativa riscontrata.

ANNEX 2 – QUESTIONARIO E PUNTEGGI

Di seguito riportiamo le domande del questionario e la risposta che ha trovato concordi la maggioranza degli esperti intervistati.

DEFINIZIONE

1. Come viene definito il termine “lobbista” nella legislazione nazionale?

0 – non vi è definizione/definizione totalmente inadeguata che copre solo una piccola parte dei lobbisti

2. Come vengono definiti i “destinatari” dell’attività di lobbying nella legislazione nazionale?

0 – i destinatari dell’attività di lobbying non sono definiti dalla legge/la definizione è totalmente inadeguata e copre solo una piccola parte dei destinatari dell’attività di lobbying

3. Come viene definito il termine “lobbying” o “attività di lobbying” nella legislazione nazionale?

0 – non vi è definizione/ definizione totalmente inadeguata che copre solo una piccola parte dell’attività di lobbying

TRASPARENZA

Accesso alle informazioni

4. In quale misura è disciplinato l’accesso alle informazioni in modo che sia garantito alla società civile il diritto all’informazione e l’accesso a dati governativi?

1 – esiste una legge ma non è adeguata

5. Nella pratica, in quale misura i cittadini hanno la possibilità di accedere alle informazioni sulle attività del settore pubblico e ai dati governativi?

1 – l’accesso non è sempre facile e immediato/i cittadini spesso incontrano ostacoli

6. La legislazione che disciplina l’accesso alle informazioni si applica anche ai dati relativi all’attività di lobbying?

0 – non esiste una legge sull’accesso ai dati/la legge non si applica all’attività di lobbying

Registrazione e rendicontazione da parte dei lobbisti

7. Esiste un registro dei lobbisti in Italia?¹⁰⁸

¹⁰⁸ Queste domande fanno riferimento principalmente a un registro pubblico dei lobbisti che si applica a un ampio spettro di destinatari dell’attività di lobbying nell’ambito delle istituzioni pubbliche.

1 – esiste un registro volontario/esiste un registro per una particolare istituzione, ma non si applica a tutte le attività di lobbying

8. Laddove esiste un registro di lobbisti, in quale misura include le categorie di soggetti che svolgono attività di lobbying in maniera professionale (compresi lobbisti professionisti, consulenti relazioni istituzionali/public affairs e rappresentanti delle ong, società del settore privato, rappresentanti di associazioni industriali/di categoria, sindacati, centri di ricerca, studi legali, organizzazioni religiose, accademici)?

0 – il registro è totalmente inadeguato in quanto copre solo una minima quantità di categorie di lobbisti

9. Quanto tempo hanno i lobbisti per registrarsi?

0 – non esiste l'obbligo di registrazione

10. In quale misura i lobbisti devono informare delle loro attività di lobbying e delle spese sostenute?

0 – non vi sono obblighi di informazione/non più di una volta all'anno

11. In quale misura i lobbisti e le organizzazioni che fanno lobbying devono dichiarare informazioni personali e professionali pertinenti quali il nome dell'organizzazione (se un'organizzazione), indirizzo e altri contatti, nominativi di tutti i lobbisti che agiscono per conto dell'organizzazione (se un'organizzazione)?

0 – non vi è l'obbligo di dichiarare alcuna informazione

12. In quale misura i lobbisti e le organizzazioni che fanno lobbying devono dichiarare informazioni sugli obiettivi della loro attività e sui clienti, quali i nomi delle persone o organizzazioni che pagano per fare attività di lobbying, nominativi dei clienti, specifici temi oggetto dell'attività di lobbying?

0 – non vi è l'obbligo di dichiarare alcuna informazione

13. In quale misura i lobbisti o organizzazioni/società che fanno lobbying devono dichiarare informazioni sui destinatari della loro attività di lobbying e sui contenuti quali nome e qualifica del rappresentante pubblico o dell'istituzione con cui sono in contatto, data e tipo di questo contatto e ogni altra documentazione oggetto della comunicazione con il destinatario?

0 – non vi è l'obbligo di dichiarare alcuna informazione

14. In quale misura i lobbisti o le organizzazioni che fanno lobbying devono dichiarare le spese sostenute per svolgere la loro attività, incluse donazioni, prestiti, sponsorizzazioni, onorari, o contributi a eventi di raccolta fondi?

0 – non vi è l'obbligo di dichiarare alcuna informazione

15. In quale misura i lobbisti e le organizzazioni che fanno lobbying devono dichiarare le donazioni ai partiti politici e ai candidati?

0 – non vi è l'obbligo di dichiarare alcuna informazione

16. In quale misura i lobbisti devono dichiarare i contributi in natura elargiti (es. pubblicità, utilizzo di strutture e altre attrezzature, ideazione grafica e stampa di materiali, assegnazione di posizioni all'interno di consigli direttivi, incarichi lavorativi o di consulenza per politici eletti o candidati)?

0 – non vi è l'obbligo di dichiarare alcuna informazione

17. Le informazioni dichiarate dai lobbisti sono disponibili online in modalità open data e facilmente consultabili?

0 – le informazioni non sono disponibili online

18. In quale misura i lobbisti si registrano e dichiarano le informazioni nei tempi e nei modi previsti dalla legge?

2 – la maggior parte dei lobbisti rispetta le disposizioni normative

Controllo del registro e sanzioni

19. Esiste un'autorità di supervisione e controllo indipendente, con risorse adeguate e con un chiaro mandato in merito alla gestione delle registrazioni, che sia in grado di offrire supporto a individui e organizzazioni, monitorare le rendicontazioni, investigare in merito a presunte violazioni della legge o altre anomalie (questo implica il potere di indagine rispetto a reclami ma anche il potere di iniziare un'indagine quando un reclamo ufficiale non è stato presentato)?

0 – non esiste un'autorità di supervisione e controllo

20. In quale misura esiste un meccanismo di verifica pro-attivo per accertare le informazioni dichiarate e rilevare eventuali anomalie?

0 – non esiste un meccanismo di verifica

21. Nella pratica, in quale misura l'autorità di controllo rileva anomalie e intraprende delle azioni a riguardo?

0 – nessuna o poche anomalie vengono rilevate

22. Nella pratica, in quale misura vengono intraprese delle azioni da parte dell'autorità di controllo in merito ad anomalie rilevate e denunciate da altri soggetti (es. giornalisti investigativi)?

0 – nessuna o poche anomalie vengono rilevate da altri soggetti

23. In quale misura la legge sanziona chi intenzionalmente non provvede a rendicontare le proprie attività di lobbying o falsifica le rendicontazioni?

0 – non esistono sanzioni

24. In quale misura vengono attuate nella pratica le sanzioni per chi intenzionalmente non provvede a rendicontare le proprie attività di lobbying o falsifica le rendicontazioni?

0 – mai

25. In quale misura le autorità di controllo devono rendere pubblici i nomi di individui e/o organizzazioni che hanno violato le disposizioni normative sull'attività di lobbying?

0 – non vi è nessuna norma che prevedere la pubblicazione dei nomi di chi ha violato le regolamentazioni sul lobbying

26. In quale misura vengono pubblicati nella pratica i nomi di individui e/o organizzazioni che hanno violato le disposizioni normative sull'attività di lobbying?

0 – mai

Traccia dell'iter legislativo (Legislative Footprint)

27. In quale misura la legge prevede la pubblicazione di un "Legislative Footprint", ovvero un documento che elenca i dettagli dell'incontro tra rappresentanti di interessi e decisore pubblico (es. il luogo, il tempo, i soggetti) quale allegato alle relazioni legislative per meglio specificare il percorso di formazione delle leggi?

0 – la legge non prevede alcun "legislative footprint"

28. Nella pratica, i legislatori e gli alti funzionari pubblici¹⁰⁹ pubblicano le informazioni specifiche riguardo il loro contatto con i rappresentanti di interessi (es. indicazione del luogo, del periodo, della persona e degli argomenti discussi)?

0 – nessuna informazione viene pubblicata dai legislatori/funzionari pubblici

29. In quale misura gli alti funzionari pubblici devono pubblicare la documentazione relativa ai loro incontri con i rappresentanti di interessi: calendario, agenda, documenti ricevuti dai lobbisti?

0 – non è prevista la pubblicazione della documentazione relativa agli incontri

30. In quale misura i legislatori (nazionali e locali) devono pubblicare la documentazione relativa ai loro incontri con i rappresentanti di interessi: calendario, agenda, documenti ricevuti dai lobbisti?

0 – non è prevista la pubblicazione della documentazione relativa agli incontri

INTEGRITÀ

Restrizioni alla professione del lobbista

31. In quale misura la legge prevede una moratoria o “periodo di attesa” prima che membri del Parlamento, alti funzionari pubblici, Ministri e consulenti possano esercitare la professione di lobbista?

0 – non esiste alcun periodo di attesa

32. In quale misura il “periodo di attesa” per chi vuole esercitare la professione di lobbista si applica a ex membri di organi legislativi (nazionali o locali), alti funzionari pubblici (compresi quelli appartenenti a enti regolatori), membri di organi esecutivi (nazionali e locali) e consulenti?

0 – non esiste alcun periodo di attesa

33. Nella pratica, in quale misura ex membri del parlamento, alti funzionari pubblici, membri dell’esecutivo e consulenti si spostano direttamente e con facilità a lavorare nel settore del lobbying?

1 - esiste un certo numero di casi di ex membri del Parlamento, alti funzionari pubblici, membri dell’esecutivo e consulenti passati a lavorare nel settore del lobbying

34. In quale misura la legge richiede a ex membri di organi legislativi (nazionale e locali), alti funzionari pubblici (compresi quelli appartenenti a enti regolatori), membri di organi esecutivi (nazionali e locali) e consulenti il rilascio di un permesso da un apposito organo etico prima di assumere nuovi incarichi nel settore privato per cui esiste la possibilità di rappresentare interessi attinenti la loro precedente occupazione?

0 – non è necessario alcun permesso

35. Nella pratica, in quale misura ex membri di organi legislativi (nazionale e locali), alti funzionari pubblici (compresi quelli appartenenti a enti regolatori), membri di organi esecutivi (nazionali e locali) e consulenti richiedono il rilascio di un permesso ad un apposito organo etico prima di assumere nuovi incarichi nel settore privato per cui esiste la possibilità di rappresentare interessi attinenti la loro precedente occupazione?

¹⁰⁹ Generalmente con alti funzionari pubblici si fa riferimento a quei funzionari in posizioni dirigenziali e con potere decisionale.

0 – mai

36. Esiste un'autorità di supervisione e controllo indipendente, con risorse adeguate e con un chiaro mandato in merito alla gestione delle restrizioni alla professione del lobbista, che sia in grado di offrire supporto a individui e organizzazioni, e investigare in merito a presunte violazioni della legge o altre anomalie?

0 – non esiste un meccanismo di verifica

Codice etico per il settore pubblico

37. In quale misura viene inserito il lobbying etico/responsabile all'interno di codici di condotta nel settore pubblico (es. vengono specificati standard su come i funzionari pubblici devono gestire le loro comunicazioni/i loro contatti con i gruppi di interesse o loro rappresentanti, esiste un obbligo di documentazione dei contatti, obbligo di segnalare ai superiori l'attività di lobbying che avviene in maniera illegale?)

0 – non esiste un codice di condotta per funzionari pubblici e/o il codice di condotta non include linee guida per il lobbying etico

38. In quale misura i codici di condotta nel settore pubblico specificano gli standard che i funzionari pubblici devono seguire in tema di conflitto di interesse?

1 – i codici di condotta disciplinano il tema del conflitto di interesse in maniera insufficiente o sommaria

39. In quale misura i codici di condotta nel settore pubblico specificano gli standard che i funzionari pubblici devono seguire in tema di doni e altre manifestazioni di cortesia?

2 – i codici di condotta disciplinano il tema dei doni in maniera completa

40. In quale misura i codici di condotta nel settore pubblico trattano il tema della dichiarazione dei redditi e dei beni posseduti?

1 – i codici di condotta disciplinano il tema della dichiarazione dei beni in maniera insufficiente o sommaria

41. In quale misura esiste un meccanismo di reclamo che permetta a funzionari pubblici o cittadini di segnalare le violazioni dei codici di condotta per il settore pubblico?

1 – esistono meccanismi di reclamo ma sono limitati

42. In quale misura esistono corsi di formazione e sensibilizzazione per funzionari pubblici sui temi dell'integrità, che trattano anche il tema delle regolamentazioni e linee guida per il lobbying?

1 – esistono corsi di formazione/sensibilizzazione sui temi dell'integrità, ma avvengono in maniera irregolare e non strutturata

Codice etico per i lobbisti

43. In quale misura esiste un codice di condotta per lobbisti previsto dalla legge che include chiare sanzioni per chi non rispetta la normativa sul lobbying?

0 – la legge non prevede un codice di condotta per lobbisti

44. Nella pratica, in quale misura vengono applicate le sanzioni per chi non rispetta le regole sul lobbying?

0 – le sanzioni non vengono mai applicate/vengono applicate raramente

45. In quale misura la legge e/o i codici di condotta per lobbisti previsti dalla legge prevedono delle limitazioni ai lobbisti ad assumere un incarico governativo – in ambito legislativo, per procedure in tema di finanza pubblica, o consulenze – e prevedono la divulgazione di informazioni in merito?

0 – non esistono norme restrittive e obblighi di pubblicità

46. In quale misura la legge e/o i codici di condotta per lobbisti vietano di svolgere attività di lobbying e di assumere incarichi quali funzionari pubblici contemporaneamente?

0 – non vi è menzione del divieto di svolgere attività di lobbying e di assumere incarichi quali funzionari pubblici contemporaneamente

47. In quale misura esiste un meccanismo di reclamo che permetta ai decisori politici o cittadini di segnalare le violazioni delle regole sul lobbying?

0 – non esistono meccanismi di reclamo

Codice etico autoregolativo per i lobbisti

48. In quale misura esistono codici etici autoregolativi per lobbisti che includono chiare sanzioni per chi non rispetta le norme sul lobbying?

2 – esistono codici etici autoregolativi che includono sanzioni per chi non rispetta le norme sul lobbying

49. In quale misura i codici etici autoregolativi per lobbisti prendono in considerazione specifici principi comportamentali per avvicinare i lobbisti a comportamenti di tipo etico e allontanarli da situazioni non trasparenti?

2 – i codici etici per lobbisti prevedono specifici principi comportamentali

50. In quale misura i codici etici autoregolativi prevedono che i lobbisti debbano rendere pubbliche le identità dei soggetti che rappresentano e quello che cercano di ottenere attraverso l'attività di lobbying?

0 – i lobbisti non devono rendere pubblica alcuna informazione

51. In quale misura i codici etici autoregolativi vietano di svolgere attività di lobbying e di assumere incarichi quali funzionari pubblici contemporaneamente?

2 – i codici etici vietano in modo esplicito di svolgere attività di lobbying e di assumere incarichi quali funzionari pubblici contemporaneamente

52. In quale misura esiste un meccanismo di reclamo che permetta ai membri e non membri dell'associazione di segnalare le violazioni del codice etico sul lobbying?

0 – non esistono meccanismi di reclamo

53. In quale misura esistono dei meccanismi indipendenti per l'applicazione dei codici etici e il monitoraggio?

0 – non esistono tali meccanismi

PARI CONDIZIONI DI ACCESSO

Consultazione e partecipazione pubblica nel processo decisionale

54. In quale misura il Parlamento è tenuto per legge a consentire a cittadini e organizzazioni della società civile pari condizioni per partecipare al processo decisionale fornendo indicazioni e contributi riguardo ai temi in agenda, con adeguato preavviso e tempestività?

1 – il quadro normativo permette a cittadini e organizzazioni della società civile di fornire indicazione e contributi all'attività parlamentare, ma non garantisce pari condizioni a tutti e precise tempistiche da rispettare

55. In quale misura il quadro normativo prevede attraverso una legge o un gruppo di leggi i vari canali di partecipazione della società civile alla formulazione, applicazione, e valutazione delle politiche, compresi tempi e modi per informare i cittadini riguardo incontri pubblici, le possibilità di partecipazione e le regole, i metodi e gli strumenti per segnalare commenti e opinioni su specifiche politiche?

0 – non esistono procedure e regole per la partecipazione dei cittadini nel processo legislativo o di discussione delle politiche, oppure esistono delle procedure ad hoc elaborate per specifici processi decisionali.

56. In quale misura il quadro normativo fa esplicito riferimento all'obbligo per le autorità pubbliche di garantire pari condizioni di partecipazione al processo decisionale a tutti i gruppi e individui interessati dai contenuti delle politiche in questione?

1 – esistono alcune disposizioni per garantire pari condizioni di partecipazione di gruppi interessati, ma non sono ben specificate o sono vincolate a direttive politiche

57. Nella pratica, quale delle seguenti modalità di partecipazione della società civile sono utilizzate regolarmente?

- Consultazioni informali con gruppi selezionati
- Avvisi pubblici e richiesta di commenti
- Incontri pubblici
- Pubblicare le proposte online
- Gruppi di esperti/consulenti
- Commissioni pubbliche preliminari

58. Nella pratica, in quale misura le consultazioni sono aperte alla partecipazione di tutti i membri della società?

1 – le consultazioni sono qualche volta ma non sempre aperte a tutti i membri della società

59. Nella pratica, in quale misura i commenti e le opinioni dei partecipanti al processo di consultazione sono resi pubblici?

1 – i commenti e le opinioni dei partecipanti al processo di consultazione sono qualche volta ma non sempre resi pubblici

60. In quale misura il quadro normativo prevede in maniera esplicita che le autorità pubbliche debbano fornire adeguate motivazioni (come e perché) le richieste emerse nel processo di consultazione sono o non sono state tenute in considerazione nel processo decisionale?

0 – non esistono disposizioni che prevedono che le autorità pubbliche spieghino se e in che misura hanno tenuto conto di quanto emerso nel processo di consultazione, oppure non esistono forme di partecipazione

Composizione del gruppo di esperti/consulenti¹¹⁰

¹¹⁰ Sulla base della definizione dell'OCSE, in questo contesto per gruppo di esperti o consulenti si intende ogni commissione, riunione, comitato, consiglio, conferenza, panel, task force o sotto-commissione creato da un organo

61. In quale misura esiste per legge il requisito di bilanciamento della composizione (tra settore privato e rappresentanti della società civile) del gruppo di esperti?

0 – non esistono requisiti per un bilanciamento tra i componenti del gruppo

62. Nella pratica, in quale misura esiste un bilanciamento della composizione (tra settore privato e rappresentanti della società civile) del gruppo di esperti?

1 – i gruppi di esperti a volte hanno una composizione bilanciata e altre volte no

63. In quale misura è vietato ai lobbisti di far parte di gruppi di esperti a titolo personale?

0 – i lobbisti possono liberamente far parte di gruppi di esperti a titolo personale

64. In quale misura è vietato a dirigenti di aziende di far parte di gruppi di esperti a titolo personale?

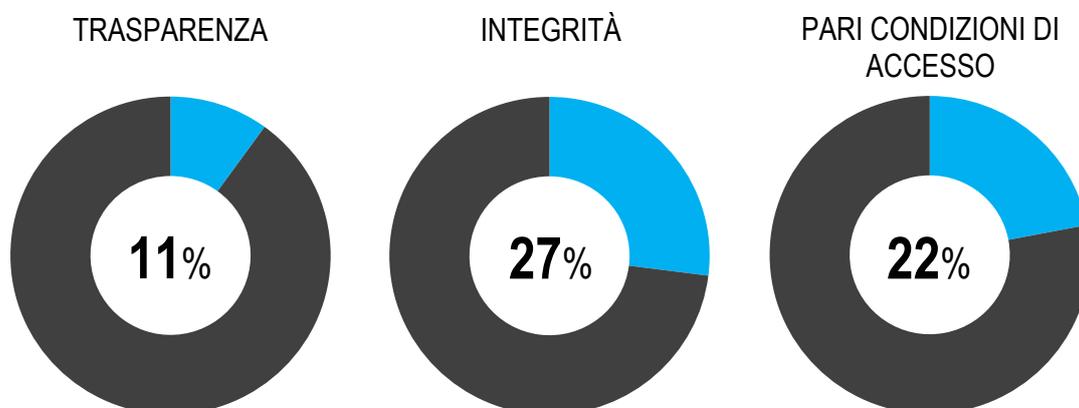
0 – i dirigenti di aziende possono liberamente far parte di gruppi di esperti a titolo personale

65. Con riferimento ai gruppi di esperti, in quale misura è prevista la pubblicazione di informazioni riguardo la loro composizione, l'agenda, i verbali e le presentazioni dei partecipanti?

0 – le informazioni non sono disponibili al pubblico

governativo (legislativo, esecutivo o giudiziario) o qualsiasi sottogruppo che hanno il compito di consigliare, formulare suggerimenti o raccomandazioni.

Punteggio totale dell'Italia: 20%



TRANSPARENZA	
SOTTO-CATEGORIA	VALORE
Accesso alle informazioni	33.33%
Registrazione e rendicontazione da parte dei lobbisti	10%
Controllo del registro e sanzioni	0%
Traccia dell'iter legislativo (<i>legislative footprint</i>)	0%
Totale	11%

INTEGRITÀ	
SOTTO-CATEGORIA	VALORE
Restrizioni alla professione del lobbista	8.33%
Codice etico per il settore pubblico	50%
Codice etico per i lobbisti	0%
Codice etico autoregolativo per i lobbisti	50%
Totale	27%

PARI CONDIZIONI DI ACCESSO	
SOTTO-CATEGORIA	VALORE
Consultazione e partecipazione pubblica nel processo decisionale	33.33%
Composizione del gruppo di esperti/consulenti	10%
Totale	22%

Transparency International Italia
Via Zamagna 19
20148 Milano - Italia

T: +39 02 40093560
F: +39 02 406829

info@transparency.it
www.transparency.it

[facebook.com/TransparencyItalia](https://www.facebook.com/TransparencyItalia)
twitter.com/transparency_it