



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Studi Linguistici e Letterari

Corso di Laurea Magistrale in
Strategie di Comunicazione
Classe LM-92

Tesi di Laurea

*Lobby.
La rappresentanza degli interessi
e la sua percezione.*

Relatore
Prof. Giampietro Vecchiato

Laureando
Ilaria Muolo
n° matr. 1203133

Anno Accademico 2019 / 2020

Abstract

I “gruppi di pressione” hanno un ruolo sempre più importante all’interno del processo decisionale, della creazione delle leggi e, di conseguenza, della vita democratica di uno Stato. Questa tesi, attraverso i quattro capitoli che la compongono, si pone lo scopo di andare ad indagare queste organizzazioni in modo da comprendere al meglio la loro natura.

Nel primo capitolo vengono presi in considerazione gli elementi fondamentali e costitutivi del lobbying, analizzando i concetti di “gruppo di pressione” e “interesse”, oltre ai soggetti che interessati da quest’attività.

Nel secondo capitolo, poi, si entra all’interno di quella che è l’azione dei lobbisti, approfondendo quelle che sono le fasi e gli strumenti del lavoro.

Nella terza parte della tesi viene presentata una comparazione tra diversi contesti internazionali, molto diversi tra loro per quanto riguarda la presenza e la regolamentazione del fenomeno lobbistico. A questo proposito vengono analizzati i casi degli Stati Uniti d’America, dell’Unione Europea, del Regno Unito e quello italiano.

Infine, all’interno del quarto capitolo viene analizzata la percezione delle lobby riscontrabile nel nostro Paese, anche attraverso un questionario di tipo quantitativo rivolto ad un gruppo di 132 giovani tra i 18 e i 30 anni. Questa breve ricerca può rivelarsi utile per comprendere se questo gruppo generazionale (composto dai cosiddetti “millennials” e dalla “Generazione Z”) ha interiorizzato lo stereotipo che porta a identificare le lobby come vicine alla corruzione.

Infine, è presente un’intervista a Fabio Bistoncini, lobbista di professione, utile per analizzare i risultati dell’indagine, per suggerire delle soluzioni al problema della percezione negativa delle lobby e per avere una prospettiva sulla regolamentazione del fenomeno lobbistico in Italia.

Indice

Introduzione	7
Capitolo I I fondamentali del lobbying	11
1. Lobby e lobbying: una definizione	12
2. L'interesse generale all'interno del processo decisionale	17
3. Gli attori del lobbying	19
Capitolo II Le fasi e gli strumenti del lobbying	43
1. Rappresentare gli interessi: tre modalità diverse	43
2. Le fasi del lobbying	44
3. Gli strumenti del lobbying	58
Capitolo III La regolamentazione del fenomeno lobbistico	71
1. Gli Stati Uniti d'America	72
2. L'Unione Europea	80
3. Il Regno Unito	89
4. Il caso dell'Italia	94
5. Riflessioni sui modelli di regolamentazione del lobbying	108
Capitolo IV La percezione delle lobby	111
1. Le degenerazioni del lobbying	112
2. La percezione della rappresentanza degli interessi: uno studio	118
3. Considerazioni finali e possibili soluzioni alla percezione negativa delle lobby: l'intervista a Fabio Bistoncini	136
Riflessioni conclusive	139

Appendice 1	143
Questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni	
Appendice 2	147
Intervista a Fabio Bistoncini	
Bibliografia	151

Introduzione

All'inizio del suo libro "Il mestiere del potere", Alberto Cattaneo¹ scrive:

«Arrivammo a Roma nel 2004 con le nostre speranze, i nostri sogni e con un bigliettino da visita che diceva 'lobbying'. [...] Furono in molti a regalarci consigli preziosi; ci dissero di togliere la parola 'lobbying' che sapeva di parolaccia»².

Questo breve estratto, anche se si riferisce ad un avvenimento di sedici anni fa, è indicativo di un fenomeno ancora profondamente radicato nel nostro Paese. In Italia, infatti, si è ancora molto restii a parlare dell'attività di lobbying, che viene spesso (ed erroneamente) vista come assimilabile alla corruzione.

Questo è l'assunto di base da cui parte il seguente elaborato: in Italia le lobby e le loro attività sono vittime di uno stereotipo negativo assai diffuso e l'informazione che ne viene fatta a riguardo non è corretta.

La scelta di questo argomento è dovuta principalmente alla presa di coscienza, da parte di chi scrive, di aver interiorizzato per molti anni il preconcetto negativo nei confronti dei gruppi di pressione, portando avanti la convinzione che si trattasse di entità che si muovevano nell'oscurità e nell'illegalità per riuscire ad ottenere dei vantaggi economici.

Attraverso il corso in "Relazioni pubbliche", tenuto dal professor Giampietro Vecchiato (relatore di questa tesi), è stato possibile comprendere come queste idee fossero del tutto sbagliate e come l'attività delle lobby consistesse in ben altro.

¹ Alberto Cattaneo è socio fondatore di Cattaneo Zanetto & Co., che ricopre attualmente il primo posto per fatturato tra le società di lobbying italiane (dati Milano Finanza).

² A. Cattaneo, *Il mestiere del potere*, Editori Laterza, Bari, 2018, p. 5.

Questo ha portato, quindi, alla decisione di affrontare questa tematica nell'elaborato finale, in modo da poter esplorare in modo approfondito l'argomento.

Hanno contribuito alla scelta di questo tema anche una particolare attenzione nei confronti della comunicazione politica ed istituzionale, oltre ad un interesse personale per il campo delle relazioni pubbliche.

Partendo da quest'esperienza personale, è nata la curiosità di esplorare la percezione che i giovani hanno del fenomeno lobbistico e comprendere se questa si allinea con quella manifestata dalle generazioni più "anziane". A questo proposito, è stato elaborato un questionario attraverso il quale si è svolta una breve indagine conoscitiva tra i giovani di età compresa tra i 18 e 30 anni, appartenenti, quindi, ai cosiddetti *Millennials* e alla *Gen Z*.

L'obiettivo che questa tesi si pone è quello, quindi, di andare ad analizzare il fenomeno lobbistico, la sua regolamentazione in diversi contesti istituzionali e la percezione che viene ad esso attribuita dall'opinione pubblica, in particolare dai giovani. Per fare ciò, il seguente elaborato è stato strutturato in quattro distinti capitoli.

Nel Capitolo I, viene analizzato il fenomeno lobbistico, partendo dalla definizione delle lobby e della loro attività e proseguendo poi con l'approfondimento del ruolo dell'interesse generale all'interno del processo decisionale e degli attori che operano nell'ambito del lobbying.

Nel secondo capitolo, invece, vengono prese in considerazione le azioni proprie dell'attività di lobbying. In questa sezione, quindi, vengono analizzate le modalità di rappresentazione degli interessi, le fasi dell'attività lobbistica e gli strumenti utilizzati per portarla avanti in modo efficace.

All'interno del Capitolo III, è possibile incontrare un'analisi comparata della regolamentazione del fenomeno lobbistico in diversi contesti istituzionali. Allo scopo di comprendere come viene normata l'attività di lobbying a livello internazionale, sono stati considerati gli ordinamenti presenti negli Stati Uniti

d’America, nell’ambito dell’Unione Europea, nel Regno Unito e, da ultimo, in Italia.

Nel quarto capitolo, infine, vengono inizialmente esaminate le degenerazioni dell’attività di lobbying e il suo legame con il fenomeno corruttivo. In seguito, vengono esposti i dati e le riflessioni derivanti dal questionario a cui sono stati sottoposti 132 giovani tra i 18 e i 30 anni. Dai ragionamenti provenienti dall’indagine parte anche l’intervista a Fabio Bistoncini, che offre un punto di vista di un professionista per quanto riguarda possibili soluzioni all’errata percezione del fenomeno lobbistico e sul tema della sua mancata regolamentazione in Italia.

La tesi, dunque, vuole trovare le risposte alle seguenti domande di ricerca: *“Come vengono percepite le lobby dalla popolazione e, in particolare, dai giovani? Quali sono le cause e le possibili soluzioni all’eventuale percezione negativa del fenomeno lobbistico? Una regolamentazione organica dell’attività lobbistica in Italia potrebbe contribuire alla modificazione dello stereotipo?”*. Le considerazioni a questo riguardo verranno esposte nelle riflessioni conclusive.

Capitolo I

I fondamentali del lobbying

Quando ci si confronta con il tema della rappresentanza degli interessi, soprattutto in Italia, è impossibile non scontrarsi con uno stereotipo assai diffuso; il fenomeno lobbistico, infatti, viene quasi sempre associato alla corruzione. A contribuire alla visione del lobbying come di un'attività illecita, vi è sicuramente la mancanza di una regolamentazione organica di questo fenomeno all'interno del nostro ordinamento giuridico, oltre alla scarsa percezione dell'effettiva importanza che questo ricopre all'interno delle istituzioni democratiche.

Si può, infatti, affermare che dove c'è democrazia, c'è lobby. Nei sistemi democratici l'attività dei gruppi d'interesse non solo viene considerata come legittima, ma ha anche un importante ruolo nell'indicare l'effettivo grado di democraticità delle istituzioni. L'interazione fra le lobby e l'autorità pubblica risulta fondamentale, dato che il compito del decisore pubblico è quello di soddisfare gli interessi della collettività. Di conseguenza si può comprendere come i gruppi di pressione, manifestando i propri interessi al decisore, ricoprano una funzione essenziale per garantire il corretto espletamento della mansione di quest'ultimo. È necessario ricordare che l'autorità pubblica, all'interno del processo decisionale, deve sempre tenere conto dell'interesse generale e, quindi, non privilegiare in alcun modo gli interessi particolari di una sola parte in campo. L'interesse generale, però, non è qualcosa di facilmente identificabile o di universale, ma, al contrario, è il risultato di un processo di confronto fra le posizioni dei vari gruppi coinvolti dalle decisioni. Proprio in virtù di questa prospettiva sul ruolo delle lobby nel processo decisionale, ogni parte dovrebbe avere la possibilità di presentare i propri interessi e le proprie posizioni, in totale trasparenza, in modo che il decisore possa compiere la scelta finale pienamente cosciente di tutti quelli che sono i vantaggi e gli svantaggi per le diverse fazioni. Come già anticipato, questo processo si do-

vrebbe svolgere in presenza di norme che ne garantiscano la trasparenza, in modo da assicurare la parità di accesso al decisore pubblico da parte dei diversi gruppi e, al contempo, evitare episodi di corruzione. Il rischio che vi siano fenomeni corruttivi, per l'appunto, non deriva dall'attività di lobbying in se stessa, ma dall'assenza di regolamenti che ne prevedono la trasparenza³.

Infine, è importante operare una distinzione tra l'attività di lobbying e quella che è la partecipazione intesa in senso lato. In concetto di partecipazione, infatti, è molto più ampio di quanto non sia il lobbying; non sempre partecipare alla vita pubblica vuol dire volerne influenzare le decisioni. La partecipazione può realizzarsi in molte e diverse forme, come, per esempio, esprimendo il proprio voto in occasione delle elezioni. La volontà di influenzare il processo decisionale, invece, è caratteristica dell'attività delle lobby, che svolgono pressione nei confronti del decisore pubblico proprio a questo scopo. Come scritto da Pier Luigi Petrillo, "La partecipazione è certamente una componente del lobbying ma essa non si esaurisce nel lobbying; ne è condizione necessaria ma non sufficiente"⁴.

1. Lobby e lobbying: una definizione

Dopo aver capito l'importanza che le lobby hanno all'interno degli Stati democratici, è necessario comprendere in modo esaustivo cosa viene indicato da questa parola.

All'origine di tutto ci sono gli interessi, di cui ognuno di noi è portatore; quando si parla di gruppo d'interesse s'intende un insieme di persone accumulate dallo stesso interesse o bisogno.

Entità leggermente diversa sono i gruppi di pressione o lobby. Essi, infatti, sono caratterizzati da un insieme di persone, sia fisiche sia giuridiche, che hanno in comune un medesimo interesse e che hanno come scopo quello di influenzare il decisore pubblico in modo da ottenere un vantaggio o evitare uno svantaggio. Di

³ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 11 a 13.

⁴ *Ivi*, pp. 16-17.

conseguenza, si può affermare che una lobby è un gruppo d'interesse, che però vanta delle caratteristiche peculiari: la sua finalità è quella di influenzare uno o più decisori pubblici in modo da salvaguardare i propri interessi, attraverso il raggiungimento di vantaggi o l'elusione di svantaggi (*Immagine 1.1*)⁵.

Immagine 1.1 Caratteristiche delle lobby.



Per comprendere più a fondo cosa siano le lobby, è fondamentale esaminare maggiormente le varie componenti della loro attività. Come già detto, le lobby sono gruppi d'interesse, ma il termine "interesse" può risultare molto generale ed è per questo che è necessario associarlo ad aggettivi che lo determinino (ad esempio: nazionale, privato, pubblico, etc.). Proprio l'utilizzo di un linguaggio più specifico per indicare gli interessi in campo aiuta a chiarire quale sia la natura e l'ampiezza dell'attività della lobby. L'opinione pubblica solitamente associa le

⁵ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 14.

azioni delle lobby ad interessi prettamente economici, ma è importante sottolineare che i gruppi di pressione non hanno solamente finalità di questo tipo. Alcune lobby, infatti, hanno come scopo quello di influenzare i decisori pubblici riguardo a materie di portata sociale ed ambientale, basti pensare, ad esempio, alle numerose organizzazioni del terzo settore che si occupano di salvaguardare la salute dei minori o dell'ambiente.

L'attività di pressione (chiamata anche lobbying) svolta dai gruppi d'interesse, come precedentemente evidenziato, ha lo scopo di influenzare e persuadere il decisore pubblico, che, quindi, ricopre il ruolo di destinatario principale.

Il decisore pubblico è il soggetto che detiene il potere, in forza di legge, di assumere decisioni di portata generale. Una fase fondamentale dell'attività di lobbying, come si vedrà più avanti, consiste nell'identificazione del giusto decisore pubblico a cui rivolgere la propria attenzione. In base alla tipologia di interesse che viene rappresentato, infatti, il lobbista deve compiere un'analisi ed identificare chi è il titolare del potere decisionale in materia e dialogare con quest'ultimo. Solitamente, quando si pensa ai decisori pubblici, il pensiero si rivolge subito ai politici (come parlamentari, componenti del Governo o delle Giunte locali, etc.); per questo è doveroso precisare che i decisori politici, ovvero coloro che detengono il potere in virtù di elezioni o di mandati politici, ne rappresentano solamente una parte. L'altra porzione dei decisori pubblici, invece, è formata dai dirigenti pubblici o dai componenti dello staff di un'autorità pubblica. Secondo Pier Luigi Petrillo non tutte le azioni atte ad influenzare una decisione possono essere considerate come attività di lobbying, dato che questa prevede obbligatoriamente di rivolgersi al decisore pubblico.

Fabio Bistoncini⁶, nel suo libro "Vent'anni da sporco lobbista", preferisce partire dalla definizione di lobbying per comprendere al meglio la natura delle lobby, in quanto è «meglio precisare l'attività rispetto al soggetto, dal momento che [...]

⁶ Fabio Bistoncini è fondatore e partner di FB & Associati, una delle prime realtà italiane ad occuparsi di advocacy e lobbying e che al momento ricopre il quarto posto per fatturato tra le società di lobbying italiane (dati Milano Finanza).

non è certamente chi compie l'azione a qualificarla come tale»⁷. L'autore, quindi, definisce il lobbying come «un processo realizzato da un soggetto rappresentativo di un interesse socialmente legittimato, finalizzato a influenzare gli orientamenti e le scelte del decisore pubblico e dei suoi influenti»⁸. L'attività di rappresentanza degli interessi è vista, all'interno di questa definizione, come un processo, ovvero come una sequenza di azioni consapevoli, che vengono definite in base a precise scelte strategiche. Nel testo di Bistoncini si apre alla possibilità di considerare come attività di lobbying anche quella rivolta verso i cosiddetti “influenti”, ovvero quei soggetti che hanno il potere di orientare le opinioni dei decisori pubblici. Queste entità possono trovarsi all'esterno della sfera politica e appartenere, per esempio, al mondo delle associazioni o dei media⁹.

1.1 Gruppi di pressione e partiti politici: la differenza

I partiti politici hanno sempre rappresentato, all'interno dei sistemi democratici, una garanzia di rappresentanza delle diverse voci all'interno dei vari Stati.

Con la crisi dei sistemi partitici degli ultimi decenni, si sono affermati sempre più i gruppi di pressione, che si fanno portatori degli interessi delle varie fasce che compongono la popolazione. Da questo punto di vista, quindi, si possono notare delle somiglianze tra gruppi di pressione e partiti politici, dato che «entrambi raccolgono la domanda politica, mediano tra società e governo, partecipano alle scelte politiche, rappresentano occasioni di integrazione sociale»¹⁰. Le lobby, però, a differenza dei partiti politici, non partecipano direttamente alle elezioni e non puntano a governare attraverso il potere politico, quanto più ad influenzarlo perché vengano prese delle decisioni che permettano loro di raggiungere il proprio obiettivo.

⁷ F. Bistoncini, *Vent'anni da sporco lobbista*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano, 2011, p. 31.

⁸ *Ivi*, p. 32.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 18.

Per questo è possibile identificare una prima sostanziale differenza di tipo funzionale tra partiti politici e gruppi di pressione. Se, infatti, il ruolo dei partiti è definito dalla Costituzione ed è fondamentale all'interno delle istituzioni, i gruppi di pressione, come anticipato, hanno finalità meno ampie e non aspirano a conquistare ed esercitare il potere politico¹¹. Riassumendo, pertanto, si può affermare che «mentre il partito s'impegna a conquistare il potere politico e a gestirlo in prima persona, il gruppo attiva la spinta pressoria per ottenere certe decisioni dal potere politico»¹².

È possibile, poi, individuare una seconda differenza, che è di tipo organizzativo. I partiti, infatti, oltre ad avere una funzione di natura costituzionale, sono organizzazioni virtualmente aperte a chiunque voglia farne parte, sempre che condivida il medesimo progetto politico del partito. Le lobby, invece, non hanno una funzione di rilievo costituzionale e agiscono in base alla libertà di associazione; essendo organizzazioni private, quindi, non hanno lo stesso livello di apertura dei partiti politici.

È risaputo che, negli Stati contemporanei, i gruppi di pressione possono cercare di entrare all'interno del processo decisionale facendo eleggere dei propri rappresentanti in Parlamento. Questo avviene chiaramente grazie alla mediazione dei partiti, che inseriscono all'interno delle proprie liste dei candidati "sponsorizzati" dalle stesse lobby. Questo fenomeno, che porta ad un'appropriazione degli interessi da parte dei partiti, dopo essere stato presente negli anni '60 e '70, è tornato in auge negli ultimi decenni data la crisi dei partiti. Questo tipo di comportamento da parte degli schieramenti politici ha lo scopo di aumentare la propria capacità rappresentativa; i partiti, infatti, coinvolgendo portatori di specifici interessi, puntano ad aumentare il consenso a loro favore dimostrando di riuscire a rappresentare efficacemente settori della società.

In Italia, nello specifico, il fenomeno dell'incorporazione degli interessi all'interno dei partiti è più evidente rispetto che in altri Stati, fatto che rende i

¹¹ *Ibid.*

¹² D. Fisichella, *I gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 18.

partiti politici fortemente permeabili alle pressioni dei gruppi d'interesse. Un sintomo dell'accresciuta importanza degli interessi si può riscontrare nella centralità che hanno assunto i leader di partito, grazie anche agli interessi particolari di cui si fanno portatori.

Si può, quindi, notare un'inversione di tendenza rispetto ai primi anni '90; se prima, di fatto, erano le lobby a voler instaurare una relazione con i partiti per poter accedere al processo decisionale, oggi sono proprio questi ultimi a cercare di coinvolgere i gruppi di pressione, per farsi portatori di determinati interessi e per riuscire a comunicarli efficacemente all'elettorato¹³.

2. L'interesse generale all'interno del processo decisionale

Prima di andare ad indagare nello specifico i soggetti che fanno parte dell'attività di lobbying, è importante analizzare cosa si intende per interesse generale e come il processo decisionale ne tenga conto.

Come esposto in precedenza, lo scopo dei gruppi di pressione è quello di intervenire nel processo decisionale e cercare, attraverso la propria influenza, di ottenere disposizioni a favore dell'interesse rappresentato. L'attività delle lobby, di conseguenza, incoraggia a porsi dei quesiti per quanto riguarda i contenuti dei provvedimenti del decisore pubblico. Come è ovvio, alla fine del processo decisionale si dovrà arrivare ad una decisione; quest'ultima deve essere presa da un soggetto che riveste una funzione pubblica e che, perciò, ha l'obbligo di salvaguardare l'interesse generale. Questo significa che dovrà assicurare il bene comune e, quindi, non favorire gli interessi di uno o più gruppi di pressione. Come scrive Pier Luigi Petrillo, «l'essenza stessa della democrazia sta proprio nella nozione di interesse generale»¹⁴. Il decisore pubblico, infatti, per essere coerente con le istituzioni democratiche, dovrà sempre prendere decisioni volte a tutelare il bene comune.

¹³ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 19-20.

¹⁴ *Ivi*, p. 20.

A questo punto si pongono ulteriori quesiti, ovvero: «come viene formato l'interesse generale e come viene definito il contenuto di "bene comune"?». Per rispondere a queste domande si possono utilizzare due punti di vista differenti: una visione detta "giacobina" e una visione chiamata "anglosassone".

La visione cosiddetta "giacobina" prevede un tipo di democrazia "legislativa", che poggia le proprie basi sul ruolo essenziale del Parlamento, che interpreta la volontà generale. Questa concezione della democrazia attribuisce al decisore pubblico la caratteristica di essere per natura virtuoso e di essere in grado di discernere ciò che rappresenta un bene per l'intera società, senza bisogno di comparare punti di vista differenti.

Questo modo di intendere l'interesse generale, lo concepisce come preesistente alla decisione, autonomo rispetto alle necessità concrete e astratto. Per queste ragioni, secondo questa visione, non possono esservi corpi intermedi (come mediatori, interpreti, etc.) tra i cittadini e il Parlamento che li rappresenta. Di conseguenza, il Parlamento diventa l'unico luogo in cui sono rappresentati gli interessi dei cittadini.

Secondo il punto di vista "giacobino", riassumendo, il decisore pubblico deve prendere le decisioni riguardanti il bene pubblico in totale autonomia, senza confrontarsi con altri soggetti, perché, proprio in virtù della sua posizione, sa già cos'è meglio per tutelare l'interesse generale. In questo contesto chiaramente non c'è alcuno spazio per l'attività dei gruppi di pressione e il lobbying non può che risultare illegale¹⁵.

La visione opposta a quella "giacobina", detta "anglosassone", si basa sull'idea di una democrazia fondata sulla competizione tra correnti diverse e sullo scontro politico, tramite cui si confrontano i differenti interessi in gioco.

Secondo la visione "anglosassone", quindi, il decisore pubblico non arriva a delle conclusioni grazie ad una volontà preesistente al momento in cui viene presa la decisione, ma attraverso un confronto tra interessi diversi che devono essere riassunti all'interno dei provvedimenti. Questo punto di vista sulla natura della de-

¹⁵ *Ivi*, pp. 21-22.

mocrazia è presente soprattutto all'interno della cultura statunitense, secondo cui l'interesse generale è frutto del confronto tra interessi privati.

Il decisore, perciò, non deve prendere le decisioni in completa autonomia, ma attraverso un processo in cui sono presenti molti attori. Quello che deve fare l'autorità è ascoltare i vari soggetti portatori di interessi e, quindi, convogliare le diverse posizioni affinché si possa soddisfare l'interesse generale nel miglior modo possibile. Il decisore rimane responsabile della decisione finale e deve saperne rendere conto (accountability). Secondo questa visione, quindi, «il tasso di formazione dei gruppi di interesse può servire come indice della stabilità di una società»¹⁶.

In questo contesto è fondamentale che vengano definite delle regole secondo cui possa essere svolta l'attività di negoziato tra i diversi interessi. Queste servono per comprendere in modo chiaro quali sono i comportamenti che ci si può aspettare non solo da parte delle istituzioni, ma anche da parte dei gruppi di pressione che rappresentano gli interessi privati¹⁷.

3. Gli attori del lobbying

Dopo aver compreso cosa sono le lobby e l'essenza della loro attività, è necessario esaminare i profili dei soggetti che ne prendono parte. Di seguito, quindi verranno analizzate le figure del lobbista e dei vari destinatari dell'azione di lobbying.

3.1 Il lobbista

Come già anticipato e come si vedrà in modo più approfondito nel capitolo IV, il termine “lobbista” spesso ha, presso l'opinione pubblica, un'accezione negativa. È importante, quindi, ribadire che il lobbista non è un faccendiere o un corruttore

¹⁶ D. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion (1951)*, Knopf, New York, 1951, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 23.

¹⁷ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 21 e 23.

e che la sua professione non consiste nel fare pubblicità o propaganda a favore di un interesse. Lo scopo della sua attività è quello di far sì che il destinatario riceva informazioni corrette sulle quali basarsi per poter compiere le proprie decisioni in totale consapevolezza.

Quella del lobbista è una figura ibrida che deve sapersi muovere con destrezza nell'ambito dell'economia, del diritto e della comunicazione, oltre a dover essere in grado di interloquire con diversi soggetti, anche non appartenenti al mondo della politica. Il lobbista, quindi, è uno specialista: sa comunicare un messaggio preciso e riesce a convincere il destinatario della validità delle posizioni presentate. Per poter esercitare al meglio la propria professione, è fondamentale che «un buon lobbista sia sempre aggiornato sull'evoluzione scientifica, normativa e sociale dei temi che tratta»¹⁸.

L'attività di lobbying, poi, non si esaurisce con il singolo contatto, ma anzi consiste nel mantenere vivo il rapporto che viene a crearsi con il destinatario dell'azione. È importante che quest'ultimo comprenda che la tutela dell'interesse in gioco rimane di grande rilievo nel tempo, così come i risultati che si cercano di ottenere e il lobbista deve avere le capacità per trasmettere questo messaggio.

Una delle caratteristiche fondamentali di un buon lobbista è la capacità di sintesi, che deve essere dimostrata durante gli incontri con il decisore pubblico, solitamente molto brevi. Egli, quindi, deve essere capace in pochi minuti di attirare l'attenzione del decisore con un discorso breve. Al contempo i ragionamenti presentati devono offrire una visione completa dei punti a favore e a sfavore di una eventuale decisione, le sue possibili ripercussioni sull'interesse e anche una possibile soluzione del conflitto. Per poter fare tutto ciò è obbligatorio che il lobbista arrivi al colloquio con il decisore con un'organizzazione impeccabile e che abbia ben chiari gli obiettivi dell'incontro, che devono essere a loro volta supportati da dati.

Altra caratteristica molto importante per il lobbista riguarda la reputazione. Una buona reputazione, infatti, lo fa risultare come affidabile e rappresenta, inoltre,

¹⁸ *Ivi*, p. 25.

una porta di accesso privilegiata al processo decisionale. La relazione tra il lobbista e il suo interlocutore, quindi, dipende dalla «credibilità della persona e degli interessi che rappresenta»¹⁹. Un lobbista affidabile offre al decisore più di una possibile soluzione al problema, evidenziando quali possono essere gli effetti delle decisioni e spiegandone vantaggi e svantaggi. Un lobbista, invece, non risulta come credibile quando trasmette informazioni false o parziali, quando omette parte del racconto o non presenta chiaramente gli interessi in campo e le possibili ricadute di una scelta da parte del decisore.

Le azioni di lobbying servono ad ottenere una decisione con un basso grado di conflittualità, che deve tenere conto degli effetti su tutti coloro che ne sono interessati. Da questo punto di vista, le lobby svolgono una funzione importante: quella di rendere più semplice il processo decisionale. Per arrivare a questo, però, il lobbista deve osservare cinque “comandamenti”: «dire la verità; non promettere mai nulla di più di quanto non si possa fare davvero; saper ascoltare con attenzione per poter comprendere quanto viene detto, possedere ottime capacità collaborative; non sorprendere ma informare»²⁰.

Il lobbista non è colui che presenta al decisore dei problemi, piuttosto propone delle soluzioni per risolverli. Proprio in virtù di questo, il lobbista deve essere capace di trovare un punto d'accordo tra gli interessi che rappresenta e quelli opposti, cosicché il decisore non si trovi nella scomoda posizione tra due competitor²¹.

Tradizionalmente i lobbisti sono stati divisi in due tipologie: i *sectional groups*, che rappresentano una specifica parte della società (ad esempio: associazioni professionali o di categoria), e i *promotional groups*, che cercano di influenzare le scelte che vengono prese in merito a temi di portata generale (ad esempio: difesa dell'acqua pubblica, legge sui matrimoni tra persone dello stesso sesso, etc.).

¹⁹ *Ivi*, p. 26.

²⁰ B.C. Wolpe, *Lobbying Congress. How the System Works*, CQPress, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1990, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 25.

²¹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 26.

Nel testo di Pier Luigi Petrillo²², l'autore propone una segmentazione diversa delle varie tipologie di lobbisti; egli, infatti, divide i lobbisti in sette categorie in base al tipo di interesse che viene difeso (*Immagine 1.2*):

1. Lobbisti conto terzi
2. Lobbisti *in-house*
3. Lobbisti corporativi
4. Lobbisti no-profit
5. Lobbisti istituzionali
6. Lobbisti impropri o indiretti
7. Lobbisti civici o *citizen lobbyists*

Immagine 1.2 Le sette tipologie di lobbisti in base agli interessi tutelati.



3.1.1 I lobbisti conto terzi

«I lobbisti conto terzi sono coloro che svolgono – in forma societaria oppure indipendente – attività di rappresentanza degli interessi per conto di altri soggetti, fornendo una serie di servizi professionali integrati fra loro. Si trat-

²² Ivi, p.27.

ta delle c.d. *lobbying firms* ovvero società o agenzie di lobbying che ricevono incarichi di rappresentanza di specifici interessi»²³.

Le agenzie di lobbying seguono i propri clienti nella totalità delle azioni da compiere per tutelare il loro interesse. Questo tipo di lobbisti, infatti, si occupa sia delle attività di *back office*, sia di quelle di *front office*, che vengono svolte attraverso un'ampia gamma di strumenti come il monitoraggio legislativo, istituzionale e mediatico, la compilazione di relazioni sui provvedimenti legislativi, l'avvio di interlocuzioni con i decisori pubblici. A causa della sempre maggiore disintermediazione che sta caratterizzando gli ultimi anni, alcune *lobbying firms* si stanno dotando anche di esperti di comunicazione e social media per venire incontro alle nuove necessità riscontrate dai propri clienti²⁴. Questo fenomeno è la prova di come nel mondo del lobbying vi sia la necessità di una molteplicità di figure professionali diverse, in quanto comprende un numero molto elevato di attività.

In Italia le prime società o agenzie di lobbying sono state fondate nei primi anni Duemila e il settore si è rivelato essere in veloce crescita soprattutto negli ultimi anni. Secondo i dati pubblicati da Milano Finanza nel gennaio 2020²⁵, nel 2018 il fatturato delle dieci maggiori *lobbying firms* si attesta oltre i 32 milioni di euro, con un incremento del 9,7% rispetto al 2017 (*Tabella 1.1*).

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ivi*, p. 28.

²⁵ A. Montanari, *Il business della lobby ringrazia il governo gialloverde. I big stanno crescendo: in vetta c'è Cattaneo Zanetto*, in Milano Finanza, 11 gennaio 2020 (articolo reperibile gratuitamente sul sito di Cattaneo Zanetto al seguente link: <http://www.cattaneozanetto.it/it/blog/anche-questanno-cattaneo-zanetto-co-e-leader-di-mercato-in-italia/>).

Tabella 1.1 Le prime dieci *lobbying firms* in Italia per fatturato nel 2018.

Società	Ricavi (€)	Utile (€)
CATTANEO ZANETTO & CO.	7.386.645	1.979.744
COMIN & PARTNERS	7.087.399	1.283.617
INRETE	4.550.852	132.370
FB ASSOCIATI	3.531.976	251.361
UTOPIALAB	3.039.881	141.244
RETI / QUICKTOP	1.891.295	42.173
NOMOS CSP	1.351.428	64.321
OPENGATE	1.330.187	23.786
TELOS	1.251.065	217.861
VERA	900.951	1.408
Fatturato totale (€)		32.321.679
Crescita su anno precedente		9,7%

Fonte: Milano Finanza.

Negli Stati Uniti, come è facilmente immaginabile, i ricavi delle agenzie di lobbying sono molto più elevati; basti pensare che la prima *lobbying firm* statunitense, la Akin, Gump *et al*, ha fatturato nell'anno solare 2019 quasi 43 milioni di dollari, quindi da sola è riuscita ad avere più ricavi di quanto non abbiano guadagnato le dieci maggiori agenzie italiane nel 2018 (dati pubblicati da The Center for Responsive Politics)²⁶. Chiaramente il contesto statunitense è molto diverso da quello italiano vista la diversa complessità di soggetti che operano all'interno delle istituzioni, oltre che la presenza di Stati federali e governi stranieri che utilizzano i servizi società di lobbying e un contesto politico in rapida evoluzione²⁷. Ne è dimostrazione il fatturato totale delle prime dieci *lobbying firms* negli Stati

²⁶ *The Center for Responsive Politics* è un gruppo di ricerca *super partes*, indipendente e no-profit che analizza i contributi monetari delle campagne federali e i dati riguardanti l'attività di lobbying negli Stati Uniti. I risultati delle ricerche sono disponibili all'interno del sito www.opensecrets.org.

²⁷ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 29.

Uniti che si attesta oltre i 256 milioni di dollari, circa otto volte quello corrispondenti società italiane (*Tabella 1.2*).

Tabella 1.2 Le prime dieci *lobbying firms* negli Stati Uniti per fatturato nel 2019.

Società	Ricavi (\$)
AKIN, GUMP ET AL	42.800.000
BROWNSTEIN, HYATT ET AL	39.540.000
BGR GROUP	29.320.000
SQUIRE PATTON BOGGS	25.695.000
HOLLAND & KNIGHT	24.590.000
CORNERSTONE GOVERNMENT AFFAIRS	23.170.000
BALLARD PARTNERS	18.900.000
K&L GATES	17.890.000
CAPITOL COUNSEL	17.880.000
INVARIANT LLC	16.350.000
Fatturato totale	256.135.000

Fonte: The Center for Responsive Politics²⁸.

Per quanto riguarda le agenzie di lobbying operanti a Bruxelles presso le istituzioni dell'Unione Europea, si può notare come le cifre siano ben più ridotte rispetto a quelle che si incontrano in ambito statunitense, ma comunque considerevoli. I dati che si trovano al tal proposito riguardano per lo più la spesa che queste società dedicano alle attività di relazioni istituzionali²⁹. Questo è dovuto al fatto che non tutti gli ordinamenti prevedono che le società di lobbying debbano pubblicare il proprio fatturato (*Tabella 1.3*).

²⁸ I dati sono disponibili al seguente link: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-lobbying-firms?cycle=2019> (23 giugno 2020).

²⁹ Questi dati si possono trovare nel sito www.lobbyfacts.eu, una piattaforma che rende facilmente disponibili informazioni sulle attività di lobbying nell'ambito dell'Unione Europea. I dati vengono recuperati da due fonti: il Registro per la Trasparenza dell'Unione Europea e dal sito della Commissione Europea, per quanto riguarda gli incontri con i lobbisti.

Tabella 1.3 Le prime dieci *lobbying firms* nell'ambito dell'Unione Europea per spesa nel 2019.

Società	Sede	Spesa (€)
I.R.I.S. SOLUTIONS & EXPERTS	Belgio	> 10.000.000
FTI CONSULTING BELGIUM	Stati Uniti	6.750.000 - 6.999.999
FLEISHMAN - HILLARD	Belgio	6.750.000 - 6.999.999
BURSON COHN & WOLFE SPRL	Belgio	6.250.000 - 6.499.999
TRINOMICS B.V.	Paesi Bassi	5.250.000 - 5.499.999
INTEREL EUROPEAN AFFAIRS	Belgio	5.000.000 - 5.249.999
TENEO BRUSSELS	Stati Uniti	4.750.000 - 4.999.999
KREAB	Svezia	3.750.000 - 3.999.999
BRUNSWICK GROUP LLP	Regno Unito	3.500.000 - 3.749.999
EUROPEAN MAR II, LDA. & CO-MANDITA	Portogallo	3.350.000

Fonte: LobbyFacts.eu³⁰.

3.1.2 Lobbisti *in-house*

«I lobbisti *in-house* sono quei lobbisti che operano all'interno di organizzazioni e società il cui scopo sociale prevalente non è fare lobbying»³¹.

Il lobbista *in-house*, quindi, a differenza di quello che svolge la professione conto terzi, non lavora per un'agenzia o una società di lobbying, ma per un soggetto diverso, la cui attività principale non è quella della rappresentanza di interessi. Un esempio di questo potrebbero essere le singole aziende, produttrici di beni materiali o distributrici di servizi, che al proprio interno hanno una sezione che si occupa delle relazioni con le istituzioni.

È evidente che le mansioni del lobbista *in-house* sono molto limitate rispetto alla categoria prima descritta, in quanto va a rappresentare gli interessi specifici della

³⁰ I dati sono disponibili al seguente link: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/1/0/2019-12-31> (23 giugno 2020).

³¹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 30.

singola azienda per cui lavora e non una moltitudine di clienti eterogenei. È vero anche che spesso le mansioni del lobbista *in-house* non si limitano alla sola rappresentanza degli interessi aziendali. Egli, infatti, solitamente si occupa dei rapporti dei vari settori dell'impresa con le istituzioni e soggetti pubblici con cui devono interagire. In alcuni casi, inoltre, questi professionisti gestiscono anche quelle attività che hanno a che fare con l'immagine dell'azienda, come le relazioni esterne, la comunicazione e il marketing³².

Per le aziende di piccole e medie dimensioni, nella maggior parte dei casi, non è conveniente predisporre un ufficio di lobbying interno e per questa ragione si affidano ad agenzie esterne. Lo stesso non si può dire, invece, per le imprese di grandi dimensioni: «a livello mondiale tutte le imprese con un fatturato superiore a 10 milioni di euro annui hanno un ufficio interno dedicato al lobbying»³³. Questo non significa che le grandi aziende non si rivolgano ad società di lobbying conto terzi, anzi; le agenzie esterne si rivelano essere una risorsa fondamentale per le imprese per quanto concerne la loro funzione di monitoraggio (fase essenziale delle attività di *back office*).

Sia negli Stati Uniti, sia nell'ambito dell'Unione Europea si può notare come i volumi di spesa per le attività di lobbismo *in-house* da parte delle aziende siano elevati. In entrambi i contesti, come si era già visto dai dati sulle società di lobbying conto terzi, l'attività lobbistica, regolamentata, è molto presente e per questo rappresentano dei casi esemplari da analizzare (vedi anche Capitolo III).

³² *Ivi*, pp. 31-32.

³³ *Ivi*, p.32.

Tabella 1.4 Le prime dieci organizzazioni negli Stati Uniti per spesa in attività di lobbying nel 2019.

Organizzazione	Spesa totale (\$)
US CHAMBER OF COMMERCE	77.245.000
OPEN SOCIETY POLICY CENTER	48.470.000
NATIONAL ASSN OF REALTORS	41.241.006
PHARMACEUTICAL RESEARCH & MANUFACTURERS OF AMERICA	29.301.000
AMERICAN HOSPITAL ASSN	26.232.680
BLUE CROSS / BLUE SHIELD	25.236.590
AMERICAN MEDICAL ASSN	20.910.000
BUSINESS ROUNDTABLE	19.990.000
AMAZON.COM	16.790.000
FACEBOOK INC	16.710.000

Fonte: The Center for Responsive Politics)³⁴.

Negli Stati Uniti, nel 2019, la Camera di Commercio (*Chamber of Commerce*) si conferma essere l'operatore privato con la maggiore spesa per l'attività di lobbying, con un esborso di oltre 77 milioni di dollari. Nelle prime dieci posizioni per spesa si incontrano, poi, numerose associazioni di aziende di diversi settori: immobiliare (*National Association of Realtors*), farmaceutico (*Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*), medico (*American Medical Association*) e così via. Degna di nota è la presenza, al secondo posto con una spesa di oltre 48 milioni, di un'organizzazione no-profit (*Open Society Policy Center*), il cui scopo è quello di sensibilizzare il governo statunitense su tematiche sociali di portata nazionale ed internazionale³⁵. Nel 2019 hanno fatto il loro ingresso in questa particolare top ten anche due giganti di Internet: Amazon e Facebook, rispettiva-

³⁴ I dati sono disponibili al seguente link: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-spenders?cycle=2019> (24 giugno 2020).

³⁵ <https://opensocietypolicycenter.org/> (24 giugno 2020).

mente al nono e decimo posto, ciascuno con una spesa che si avvicina ai 17 milioni di dollari (*Tabella 1.4*)³⁶.

Tabella 1.5 Le prime dieci organizzazioni nell'ambito dell'Unione Europea per spesa in attività di lobbying nel 2019.

Organizzazione	Sede	Spesa (€)
UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES, SECTOR DE LAS COMUNICACIONES	Spagna	23.519.840
EUROPEAN CHEMICAL INDUSTRY COUNCIL	Belgio	12.000.000
GOOGLE	Stati Uniti	8.000.000 - 8.249.999
INSURANCE EUROPE	Belgio	6.500.000 - 6.749.000
EUROPEAN FEDERATION OF PHARMACEUTICAL INDUSTRIES AND ASSOCIATIONS	Lussemburgo	5.414.776
MICROSOFT CORPORATION	Stati Uniti	5.000.000 - 5.249.999
ASSOCIATION FOR FINANCIAL MARKETS IN EUROPE	Regno Unito	4.750.000 - 4.999.999
SHELL COMPANIES	Paesi Bassi	4.500.000 - 4.749.000
EUROPEAN BANKING FEDERATION	Belgio	4.250.000 - 4.499.999
VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE E.V.	Germania	4.250.000 - 4.499.999

Fonte: LobbyFacts.eu³⁷.

Per quanto riguarda, invece, il contesto dell'Unione Europea, si può notare come i valori della spesa per l'attività di lobbying di aziende e associazioni siano molto più contenuti rispetto agli Stati Uniti. Anche in Europa sono molte le associazioni settoriali che rappresentano i propri interessi presso le istituzioni, come, tra le altre, *European Chemical Industry Council* (industria chimica), *European Federa-*

³⁶ I dati sono forniti da *The Center for Responsive Politics* (www.opensecrets.org) e riguardano sia singole aziende, sia associazioni di categoria..

³⁷ I dati sono disponibili al seguente link: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/0/2019-12-31> (24 giugno 2020).

tion of Pharmaceutical Industries and Associations (industria farmaceutica) e *European Banking Federation* (settore bancario). Considerevole è anche la presenza in questa particolare classifica di imprese multinazionali, come Google, Microsoft e Shell (*Tabella 1.5*)³⁸.

3.1.3 Lobbisti corporativi

«[...] possiamo [...] chiamare lobbisti corporativi quei lobbisti che rappresentano interessi di associazioni di categoria che tutelano specifici settori produttivi o professionali»³⁹.

Ciò che, quindi, differenzia maggiormente i lobbisti corporativi da quelli *in-house* è il fatto che i primi non sono dipendenti di una singola azienda. Di conseguenza, il loro compito non è quello di salvaguardare degli interessi particolari, ma degli interessi collettivi, di settore.

Alcuni di questi interessi, come quelli dei lavoratori e dei datori di lavoro, molto spesso sono già tutelati a livello legislativo e, in più, le associazioni che li rappresentano hanno diritto di intervenire nel processo decisionale, in quanto tutelano delle categorie centrali nella comunità. A questo proposito, si parla di concertazione, che però non ha nulla a che vedere con l'attività di lobbying. La concertazione, infatti, prevede che questi soggetti (associazioni dei datori di lavoro e sindacati dei lavoratori) si assumano una parte di responsabilità per la decisione presa. L'attività di lobbying, invece, non fa ricadere sui lobbisti nessuna responsabilità, che rimane totalmente a carico del decisore pubblico. Al di fuori dei casi in cui è lo stesso decisore pubblico a ritenere opportuno un intervento di queste associazioni nel processo decisionale, esse cercano di influenzare le scelte dell'autorità pubblica con le stesse modalità dei lobbisti.

³⁸ I dati sono forniti da LobbyFacts.eu (www.lobbyfacts.eu) e riguardano sia singole aziende, sia associazioni di categoria.

³⁹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 34.

Come si può osservare dalla *Tabella 1.4* e dalla *Tabella 1.5*, negli Stati Uniti e nell'ambito dell'Unione Europea l'attività di lobbying di questo tipo di associazioni viene considerata allo stesso modo di quella effettuata dalle singole aziende⁴⁰.

3.1.4 Lobbisti no-profit

Come è facilmente intuibile dal nome, i lobbisti no-profit operano all'interno di organizzazioni senza scopo di lucro. Si tratta sicuramente di una categoria di lobbisti meno conosciuta rispetto alle altre e molto distante da quello che è lo stereotipo del professionista di lobbying presso l'opinione pubblica.

Lo scopo dei lobbisti no-profit è quello di «far leva sulla coscienza e sulla sensibilità del decisore, che, talvolta, diventa esso stesso un *servant* della causa»⁴¹. Gli interessi che vengono rappresentati sono solitamente di ampio respiro e riguardano tematiche ben note alla popolazione (ad esempio: riscaldamento globale, pena di morte, etc.).

I lobbisti no-profit utilizzano metodi e strategie diverse rispetto alle categorie di lobbisti viste in precedenza. Una delle tecniche più utilizzate è l'*advocacy*, che però si distanzia molto dalla classica attività di lobbying. Fare *advocacy*, infatti, prevede di informare il decisore pubblico riguardo a specifiche tematiche di interesse generale e, quindi, chiedergli di prendere una posizione. Questo tipo di azione ha più che altro la finalità di informare sia l'autorità, sia l'opinione pubblica. Il lobbying, invece, vuole che il decisore pubblico compia una determinata scelta per salvaguardare un interesse specifico. Si tratta, quindi, di due attività molto diverse, soprattutto dal punto di vista del fine ultimo dell'azione⁴². Nell'ambito dell'Unione Europea, i lobbisti no-profit possono contare su numeri consistenti: al 31 dicembre 2019 se ne contavano ben 3.123, in lieve calo rispetto allo stesso giorno del 2018 quando se ne contavano 3.158 (*Tabella 1.6*)⁴³.

⁴⁰ *Ivi*, p. 35.

⁴¹ *Ivi*, p. 36.

⁴² *Ivi*, p. 37.

⁴³ I dati sono forniti da LobbyFacts.eu (www.lobbyfacts.eu).

Tabella 1.6 I primi dieci lobbisti no-profit nell'ambito dell'Unione Europea per spesa nel 2019.

Organizzazione	Sede	Spesa (€)
PILLAR PROJECT WORLDWIDE LTD	Regno Unito	8.387.449
EUROCITIES	Belgio	6.000.000 - 6.249.999
ALTROCONSUMO	Italia	5.000.000 - 5.249.999
PEOPLE FOR THE ETHICAL TREATMENT OF ANIMALS FOUNDATION	Regno Unito	4.000.000 - 4.249.999
ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA	Spagna	4.240.961
EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU	Belgio	3.750.000 - 3.999.999
IRISH CONGRESS TRADE UNIONS	Irlanda	3.750.000 - 3.999.999
IBON INTERNATIONAL FOUNDATION, INC.	Filippine	3.250.000 - 3.499.999
EUROPEAN YOUTH FORUM	Belgio	2.750.000 - 2.999.999
BUREAU EUROPÉEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS	Belgio	2.500.000 - 2.749.000

Fonte: LobbyFacts.eu⁴⁴.

Negli Stati Uniti, come si è potuto osservare attraverso dei dati sui lobbisti *in-house*, le organizzazioni no-profit rappresentano una parte importante delle lobby. Basti pensare alla già nominata *Open Society Policy Center*, che si trova al secondo posto per spesa tra i lobbisti *in-house*, con oltre 48 milioni di dollari destinati ad attività di lobbying nel 2019. Questa si trova nella classifica dei lobbisti *in-house* perché negli Stati Uniti non vi è nessuna distinzione tra lobbisti conto terzi, *in-house* o no-profit, dato che vengono posti sullo stesso piano tutti quei soggetti che dedicano la maggior parte del tempo, attività di lobbying. A questo proposito è giusto ricordare che negli Stati Uniti le ONG hanno dei vantaggi, so-

⁴⁴ I dati sono disponibili al seguente link: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/31/0/2019-12-31> (26 giugno 2020).

prattutto sotto il profilo fiscale; questi vantaggi, però, vengono annullati se l'organizzazione impiega la maggior parte del proprio tempo all'attività di lobbying⁴⁵.

3.1.5 Lobbisti istituzionali

I lobbisti istituzionali sono coloro che, all'interno di enti locali e loro associazioni, ma anche nelle istituzioni centrali (come Ministeri e autorità), si occupano dei rapporti centrali, ovvero con il Parlamento e il governo. Questo tipo di figura ha trovato sempre più spazio data la maggiore autonomia degli enti territoriali, i quali hanno compreso l'importanza di seguire il processo decisionale in modo più partecipe.

I lobbisti istituzionali tendenzialmente rappresentano degli interessi generali, che però si riferiscono a una specifica realtà locale o che fanno parte dell'area di competenza del singolo ente.

I lobbisti istituzionali possono essere distinti in due categorie diverse, in base al destinatario a cui si rivolgono:

- a. Lobbisti istituzionali di tipo verticale: operano rappresentando gli interessi dei governi territoriali presso le istituzioni del governo centrale; un esempio di questa dinamica si può ritrovare a livello dell'Unione Europea, presso le cui istituzioni i singoli Stati (e territori interni ai vari Paesi) cercano di tutelare i propri interessi.
- b. Lobbisti istituzionali di tipo orizzontale: effettuano la propria attività di lobbying rappresentando gli interessi di cui si fanno portatori allo stesso livello di governo a cui appartengono; questi lobbisti sono per lo più funzionari o consulenti dei Ministeri e sono chiamati a rappresentare gli interessi del proprio dicastero ai parlamentari, così da influenzare i loro lavori⁴⁶.

⁴⁵ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 39.

⁴⁶ *Ivi*, pp. da 40 a 42.

3.1.6 Lobbisti impropri o indiretti

Quando si parla di lobbisti impropri o indiretti ci si riferisce a «soggetti che non svolgono quale attività professionale principale quella di influenza ma che, spesso in virtù del ruolo ricoperto o della propria storia personale, hanno il potere di incidere sul processo decisionale»⁴⁷.

In questa categoria si possono trovare quattro gruppi di soggetti differenti:

- a. I centri di riflessione culturale, comprese le fondazioni politiche e i *think tanks*. L'obiettivo di queste organizzazioni è quello informare ed educare la collettività andando ad influenzare il processo decisionale. I *think tanks* riescono a fare ciò attraverso la loro capacità di fornire consigli al decisore pubblico⁴⁸. Questi enti non operano in modo attivo con azioni di lobbying vere e proprie per influenzare il decisore, ma elaborano e promuovono ricerche e dibattiti e li forniscono al decisore senza esercitare pressione⁴⁹.
- b. Gli avvocati. Negli Stati Uniti e in Canada, tra i possibili compiti degli avvocati, c'è anche quello di rappresentare gli interessi privati di fronte ai decisori pubblici. In Europa, invece, il ruolo del professionista legale è quello di difendere un interesse rispetto ad un altro, che sia pubblico o privato durante un processo. Anche a livello europeo, però, stanno aumentando gli avvocati che svolgono l'attività di rappresentanza degli interessi, anche se il numero degli studi legali iscritti al Registro per la trasparenza dell'Unione Europea rimane molto contenuto⁵⁰. Il fatto che questo sia un fenomeno in espansione è confermato dalla sempre maggiore presenza di uffici dedicati alle relazioni istituzionali e alla comunicazione all'interno degli studi legali. Si è potuto, inoltre, osservare come gli avvocati e gli studi presso cui operano cerchino di influenzare il processo decisionale in

⁴⁷ *Ivi*, p.42.

⁴⁸ M. Diletti, *I think tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2009, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 43.

⁴⁹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 43.

⁵⁰ Al 31 dicembre 2019 risultavano iscritti al Registro per la trasparenza 102 studi legali, su un totale di 11.938 lobbisti. I dati sono disponibili nel sito LobbyFacts.eu ai seguenti link: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/12/0/2019-12-31> e <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/0/0/2019-12-31> (28 giugno 2020).

relazione ad autorizzazioni e permessi in diversi ambiti, come quello ambientale e quello immobiliare⁵¹.

- c. I giornalisti. In particolare, a svolgere questo doppio ruolo sono i giornalisti che si occupano di cronaca politica. Sebbene l'attività di lobbying sia vietata ai giornalisti parlamentari dallo Statuto dell'Associazione stampa parlamentare (ASP), risulta difficile distinguere tra una descrizione di un fatto di cronaca politica e un'azione di influenza. La comunicazione, infatti, è uno strumento di pressione incredibilmente efficace e i giornalisti, avendo un accesso diretto alle informazioni, possono influenzare le decisioni attraverso articoli o lanci d'agenzia⁵². Questo fenomeno è molto diffuso anche a livello europeo, tanto che molti lobbisti si fanno accreditare come giornalisti per poter seguire i lavori del Consiglio dell'Unione Europea⁵³.
- d. Le organizzazioni religiose. Sono molti i gruppi di interesse di matrice religiosa che vogliono influenzare le politiche pubbliche e a questo proposito vi è un ampio dibattito sulla legittimità di questo tipo di lobby, dato che è difficile assimilarle a quelle più "tradizionali". Sebbene nei Paesi democratici del giorno d'oggi le organizzazioni religiose non abbiano più un ruolo diretto nella politica, esse continuano ad attivarsi per influenzarne alcune decisioni, superando il confine tra sfera pubblica e privata. Negli Stati Uniti e a livelli di Unione Europea⁵⁴ i gruppi d'interesse a sfondo religioso sono considerati come vere e proprie lobby, tanto che si iscrivono

⁵¹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 44.

⁵² *Ivi*, p. 45.

⁵³ Per potersi fare accreditare come giornalisti è sufficiente inviare all'Ufficio stampa del Consiglio dell'Unione Europea copia del proprio tesserino giornalistico (anche se non si è professionisti) e una lettera di un direttore di una qualsiasi testata che si impegni a pubblicare l'articolo del giornalista. Fonte: P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 46.

⁵⁴ Al 31 dicembre 2019 risultavano iscritte al Registro per la trasparenza dell'Unione Europea 59 lobby religiose. I dati sono disponibili nel sito LobbyFacts.eu al seguente link: <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/5/0/2019-12-31> (28 giugno 2020).

ai rispettivi registri dei lobbisti e utilizzano le stesse strategie usate dai gruppi di pressione tradizionali⁵⁵.

3.1.7 Lobbisti civili o citizen lobbyists

«I cittadini lobbisti, i c.d. *citizen lobbyists*, rappresentano la nuova frontiera dell'attivismo civico: ogni cittadino [...] diventa lobbista di se stesso o aggregatore e portatore di interessi affini»⁵⁶.

La possibilità, al giorno d'oggi, per i cittadini di rapportarsi con l'autorità pubblica in modo diretto deriva dall'utilizzo del web 2.0, che permette una comunicazione disintermediata con il decisore in un momento storico in cui la fiducia della cittadinanza nei confronti delle istituzioni sta man mano calando.

Le nuove tecnologie, inoltre, facilitano l'aggregazione da parte di soggetti con gli stessi interessi; i cittadini lobbisti, interagendo tra loro, riescono a portare all'attenzione del decisore pubblico le problematiche che li interessano e possono arrivare ad influenzarne le scelte. Sarebbe sbagliato, comunque, ridurre il *citizen lobbying* a un fenomeno online: i cittadini lobbisti, infatti, utilizzano anche gli stessi strumenti dei professionisti e possono anche dar vita a proteste organizzate. Per il lobbista civico, ovviamente, questo tipo di azioni non rappresentano un'occupazione lavorativa, ma le ragioni per cui agisce sono profonde e forti, in quanto non va a difendere solamente i propri interessi, ma anche i propri valori. Quest'attività da parte dei cittadini può contare su un significativo potere di negoziazione: i cittadini, che sono anche elettori, infatti, potranno premiare o punire il decisore alle successive elezioni basandosi anche sulle sue scelte⁵⁷.

In conclusione, il cittadino lobbista può essere definito come «qualcuno che – senza essere remunerato – individua una problematica sociale alla quale è particolarmente sensibile ed inizia ad interessarsene attivamente»⁵⁸.

⁵⁵ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 47-48.

⁵⁶ *Ivi*, p. 49.

⁵⁷ *Ivi*, pp. 49-50.

4.2 I destinatari del lobbying

4.2.1 Il decisore pubblico

«Il decisore pubblico è colui che ha il potere di soddisfare o meno l'interesse rappresentato dal lobbista. Si tratta di un soggetto titolare di un potere pubblico autoritativo, in virtù di norma o di una carica o incarico ricoperto»⁵⁹.

Il decisore pubblico rappresenta il principale destinatario dell'azione di lobbying. I decisori pubblici spesso vengono confusi con i politici, e se è vero che una parte di loro viene eletta alle urne, un'altra è composta da decisori non politici. Questi ultimi, che non ricoprono quindi cariche elettive, possono essere di nomina politica (componenti degli staff dell'autorità politica) o di nomina pubblica (dirigenti e funzionari pubblici). I decisori non politici di nomina pubblica arrivano a ricoprire l'incarico attraverso un percorso di selezione trasparente (ad esempio attraverso concorso) e proprio per questo sono indipendenti dall'influenza politica. La scelta del decisore pubblico a cui rivolgersi, come si vedrà nel Capitolo II, è una delle fasi fondamentali dell'attività di lobbying e cambia in base all'interesse che si rappresenta. È obbligatorio individuare la persona giusta a cui fare riferimento sin dall'inizio, in modo da non perdere tempo inutilmente rivolgendosi a persone che non hanno autorità sui temi attinenti agli interessi rappresentati. Questo permette di comprendere come il lobbista debba avere delle solide conoscenze delle competenze normative, sia nel caso di Paesi federali come gli Stati Uniti, sia nell'ambito di sistemi istituzionali a più livelli, come quello dell'Unione Europea o dell'Italia⁶⁰.

⁵⁸ A. Alemanno, *Lobbying for Change. Find Your Voice to Create a Better Society*, Icon Books, Londra, 2017, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 50-51.

⁵⁹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 51.

⁶⁰ *Ivi*, pp. 52-53.

Facendo riferimento al caso italiano e ai decisori politici, si possono individuare due principali centri in cui vengono prese le decisioni: il governo e il Parlamento.

- a. Il governo. Il governo è formato dal Presidente del Consiglio e dai Ministri e deve ottenere la fiducia in entrambe le Camere del Parlamento. I Ministri sono direttamente responsabili delle norme adottate dai loro dicasteri, determinano i loro obiettivi politici e sorvegliano l'attività delle direzioni generali. Il lavoro dei Ministri è supportato anche da due diverse strutture: una struttura tecnica di derivazione politica (i sopra menzionati "decisori non politici di nomina politica") e una struttura amministrativa (i "decisori non politici di nomina pubblica"). La struttura tecnica di derivazione politica è formata dagli Uffici di Gabinetto, ovvero Uffici che collaborano direttamente con l'autorità per definire le politiche, redigere gli atti e organizzare il ministero. La struttura amministrativa, invece, è costituita dai dipartimenti e dalle direzioni generali del dicastero. Un bravo lobbista deve conoscere quali sono le competenze di ogni singola direzione, divisione o ufficio, in modo da sapere a chi rivolgersi.
- b. Il Parlamento. Il Parlamento detiene il potere legislativo a livello nazionale ed è anche l'organismo che dà la fiducia al governo in modo che quest'ultimo possa operare. L'attività del Parlamento si svolge in due luoghi: l'Assemblea e le commissioni. L'Assemblea è composta da tutti i parlamentari, mentre le commissioni sono degli organi solitamente dedicati a delle tematiche specifiche, formate da un numero ristretto di parlamentari, ma sempre in proporzione con le stesse percentuali degli schieramenti politici presenti in Assemblea. La maggior parte del lavoro del Parlamento si svolge all'interno delle commissioni, che possono essere di tre differenti tipologie: permanenti, speciali e d'inchiesta. Le commissioni permanenti, che perdurano per la totalità della legislatura, hanno un ruolo fondamentale all'interno del procedimento legislativo: analizzano i disegni di legge, anche d'iniziativa del governo, e ne possono mutare il contenuto attraverso degli emendamenti. Le commissioni speciali, invece, affrontano uno

specifico tema o progetto di legge per un preciso periodo di tempo. Queste commissioni vengono istituite solo in alcuni casi e deve esserci un'iniziativa da parte di un singolo parlamentare, del governo o di un gruppo che deve ottenere il voto favorevole della maggioranza. Le commissioni d'inchiesta, infine, vengono istituite per indagare su eventi e specifiche situazioni che hanno scosso la comunità. In Italia ognuna delle due Camere (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica) ha quattordici commissioni permanenti, ciascuna con una specifica materia di competenza. Dal punto di vista del lobbista, hanno grande rilievo i presidenti delle commissioni parlamentari, che possono decidere quando e come avviene la discussione di un provvedimento, e in particolare quelli delle commissioni di spesa (ad esempio: Sanità, Industria, etc.) o di controllo (ad esempio: Bilancio, Affari europei, etc.). All'interno del Parlamento, però, i lobbisti dirigono la propria attenzione anche verso i funzionari o consiglieri parlamentari. Si tratta di personale tecnico, non eletto, che ha comunque un grande potere di influenza sui parlamentari grazie alla profonda conoscenza della procedura parlamentare e delle tematiche trattate dai punti di vista economico e giuridico.

All'interno della categoria dei decisori pubblici vanno, invece, comprese due gruppi: quello formato dalla magistratura e quello delle autorità amministrative indipendenti.

- a. La magistratura. Verso i giudici non viene svolto nessun tipo di attività di lobbying: gli avvocati, infatti, difendono le posizioni all'interno dei processi non in veste di lobbisti, ma in virtù della loro professione. Ogni tipo di influenza nei confronti dei magistrati è vista come inopportuna e in alcuni ordinamenti, come quello degli Stati Uniti, è illegale. Questo non vuol dire che alcuni tipi di influenza non siano diretti verso gli organi giurisdizionali: nel caso del *grassroots lobbying*, che verrà analizzato nel capitolo successivo, le azioni sono spesso volte a far comprendere ai giudici

qual è la posizione della cittadinanza su dei giudizi, più che su delle norme.

- b. Le autorità amministrative indipendenti. Le autorità amministrative indipendenti⁶¹ sono «soggetti o enti pubblici [...] che esercitano in prevalenza funzioni amministrative in ambiti considerati sensibili o di alto contenuto tecnico (concorrenza, privacy, comunicazioni ecc.), tali da esigere una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza nei confronti del Governo, allo scopo di garantire una maggiore imparzialità (cd. neutralità) rispetto agli interessi coinvolti»⁶². Data l'importanza, anche a livello economico, dei settori in cui queste organizzazioni operano, negli ultimi anni l'attività di lobbying nei confronti delle autorità indipendenti è cresciuta a dismisura. Anche per questa ragione molte di queste istituzioni prevedono nei loro regolamenti interni il coinvolgimento dei portatori di interessi durante il processo decisionale. In alcuni casi, delle autorità hanno stabilito degli Osservatori attraverso cui decisori e lobbisti possono confrontarsi in modo trasparente. Naturalmente, molte azioni di pressione sono volte anche ad evitare che vengano prese delle decisioni in merito ad alcune tematiche. Per ovviare a questo problema, l'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) ha iniziato a servirsi a partire da marzo 2019 di un Registro pubblico in cui vengono esposti tutti gli incontri che avvengono con i lobbisti⁶³.

⁶¹ Alcuni esempi di autorità amministrative indipendenti sono l' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM, detta anche Antitrust), l' Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC), l' Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) e il Garante per la Protezione dei Dati Personali. L'elenco completo può essere trovato nel sito web dell'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio AIR) al seguente link: <https://www.osservatorioair.it/air/air-autorita-indipendenti/>.

⁶² <http://www.treccani.it/enciclopedia/autorita-amministrative-indipendenti/> (29 giugno 2020)

⁶³ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 53 a 65.

4.2.2 I non decisori: gli influenti o influencers

Come già evidenziato in precedenza, l'attività di lobbying, pur avendo come destinatario principale il decisore pubblico, si può rivolgere anche ai cosiddetti "influenti". Si tratta di soggetti esterni rispetto al processo decisionale, ma che possono svolgere il ruolo di intermediario tra il lobbista e l'autorità grazie alla propria autorità o al proprio seguito (specie sui social network). Gli *influencers*, quindi, passano dall'essere in un primo momento destinatari di un'attività di lobbying, a farsi rappresentanti in seguito degli stessi interessi.

Negli ultimi anni si può assistere a un fenomeno nuovo negli ambienti come Hollywood, ma non solo: molte celebrità si stanno facendo portavoce di problemi globali (ad esempio: riscaldamento globale, discriminazione di genere, etc.).

All'interno della stessa tipologia di destinatari si possono far rientrare anche i partiti politici. Sebbene abbiano perso molto del potere che detenevano fino all'inizio degli anni '90, hanno tuttora la capacità di influenzare i decisori politici che fanno loro riferimento. Fino ad una trentina d'anni fa il potere di queste istituzioni era talmente forte che era impensabile svolgere attività di lobbying verso i Parlamentari senza aver prima contattato anche il partito⁶⁴.

4.2.3 Il fenomeno del revolving door

Infine, è interessante includere un ulteriore approfondimento riguardante i destinatari delle attività di pressione e, in particolar modo, i decisori pubblici.

Questi ultimi non esauriscono la loro importanza dal punto di vista della rappresentanza degli interessi una volta che il loro incarico giunge al termine; essi, infatti, possono diventare a loro volta lobbisti, in virtù della quantità e qualità di rapporti, contatti e conoscenze che hanno sviluppato durante il proprio mandato. Non è raro, quindi, che alcuni ex decisori diventino lobbisti e fondino, addirittura, delle proprie *lobbying firms*. Questo fenomeno prende il nome di *revolving door* (letteralmente "porta girevole"). A questo proposito, in alcuni Stati, sono stati introdotti dei regolamenti che prevedono un periodo di *cooling-off* ("raf-

⁶⁴ Ivi, pp. 65-66.

freddamento”) per i decisori pubblici al termine dell’incarico, in modo che non possano svolgere delle attività in contrapposizione con la posizione precedente.

Il fenomeno del *revolving door* può essere incontrato anche nel senso opposto quando sono i lobbisti a diventare dei decisori pubblici⁶⁵.

⁶⁵ *Ivi*, pp. da 67 a 69.

Capitolo II

Le fasi e gli strumenti del lobbying

Nel precedente capitolo sono stati analizzati gli elementi principali dell'attività di lobbying tra cui i gruppi di pressione, le diverse tipologie di lobbista e i destinatari delle diverse azioni.

Nel seguente capitolo si andranno, invece, ad approfondire quelle che sono le fasi, le strategie, le attività e gli strumenti propri del lobbismo che permettono di svolgere le azioni di pressione in modo efficace ed efficiente.

1. Rappresentare gli interessi: tre modalità diverse

L'attività dei lobbisti per rappresentare gli interessi di un gruppo e per andare ad incidere sul processo decisionale può svilupparsi con tre modalità differenti:

- a. la prima modalità da prendere in esame è quella classica delle “relazioni istituzionali”, in cui il lobbista sfrutta dei legami personali (anche amicali) per arrivare al decisore pubblico e cercare di influenzarne le scelte. In questo caso il lobbista non è un esperto del problema, né riesce a farne un'analisi approfondita: il suo ruolo è semplicemente quello di mediatore, senza però avere alcun tipo di potere negoziale;
- b. la seconda modalità, invece, è quella attivata dal *gouvernement affairs manager*, ovvero colui che gestisce gli affari pubblici. Questo ruolo è solitamente ricoperto dai lobbisti *in-house*, in quanto si tratta di professionisti che sono ben consapevoli degli interessi in gioco. A differenza della modalità delle “relazioni istituzionali”, in questa il lobbista esamina i contenuti e riesce ad avere potere negoziale. Non si tratta, quindi, di un semplice intermediario, ma di un vero e proprio attore del processo decisionale;

c. la terza modalità, infine, è costituita da una versione più evoluta della seconda ed è gestita dal *public policy manager*. Questo tipo di professionista non solo riesce a rappresentare efficacemente gli interessi, ma è capace di seguire l'andamento dell'*issue* e di inserirla all'interno dell'agenda pubblica. Questo lobbista, che spesso opera all'interno di *lobbying firms*, è in grado di utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione (tra cui media tradizionali e non) per influenzare il processo decisionale attraverso la costante attenzione dell'opinione pubblica verso l'interesse rappresentato.

Il lobbista, quindi, come si era già visto in precedenza, non è un mero intermediario tra i portatori d'interesse e il decisore pubblico e i rapporti personali non possono essere considerati come uno strumento efficace o sufficiente per rappresentare gli interessi di strutture e soggetti complessi.

Al giorno d'oggi il lobbista non può, di conseguenza, basarsi sui modelli relazionali in uso fino a qualche anno fa. Egli deve essere in grado di fornire al decisore pubblico informazioni pertinenti ed oggettive, oltre ad avere le conoscenze necessarie per inserirle all'interno dell'agenda pubblica.

La terza modalità di rappresentanza degli interessi risulta sicuramente essere la più completa e, perciò, l'esempio migliore per analizzare le fasi dell'attività di lobbying⁶⁶.

2. Le fasi del lobbying

L'attività di lobbying si svolge in due fasi diverse ma interdipendenti: quella di *back office* e quella di *front office*.

Durante l'attività di *back office* si va soprattutto a precisare l'interesse che deve essere rappresentato. A questo proposito si vanno anche ad identificare quelli che possono essere gli interessi simili o contrapposti, per avere una corretta lettura del contesto. Molto importante è la mappatura del decisore pubblico, che serve ad individuarne le caratteristiche, come lo è il monitoraggio del processo deci-

⁶⁶ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 233-234.

sionale. Infine, anche predisporre schede informative e riassuntive delle caratteristiche dell'interesse e del decisore pubblico viene considerata come un'azione di *back office*.

Le attività di *back office*, quindi, sono le seguenti:

- a. definizione dell'interesse da rappresentare;
- b. mappatura degli interessi simili;
- c. mappatura degli interessi contrari;
- d. mappatura dei decisori pubblici e monitoraggio del processo decisionale;
- e. predisposizione di schede di sintesi/analisi/documenti.

Le prime tre attività costituiscono la parte fondamentale della fase di *back office*, nonostante tutte queste azioni risultino rilevanti.

La prima attività, ovvero la definizione dell'interesse da rappresentare, può sembrare a primo acchito come banale e ovvia, ma ha un'importanza sostanziale in quanto determinare con precisione l'interesse pone le basi per il resto dell'attività di lobbying. Commettere un errore in questa fase andrà a compromettere l'intera evoluzione delle attività previste dalla strategia e, quindi, porterà ad un'inevitabile perdita di tempo (cosa da evitare assolutamente, dato che il tempo è un fattore cruciale nell'attività di lobbying).

In seguito, è necessario capire se l'interesse rappresentato può essere comune a quello di altri soggetti. In questo caso sarà possibile allearsi con loro per la sua tutela in modo da avere un potere negoziale maggiore («l'unione fa la forza»). Al contempo bisogna anche identificare quali sono gli interessi opposti a quello da salvaguardare e quali gruppi di pressione potrebbero andare a contrastare l'attività di lobbying a suo favore. Questa mappatura serve ad anticipare i possibili comportamenti degli avversari e a rispondervi adeguatamente, ma anche a proporre al decisore una soluzione condivisa. Un buon lobbista, infatti, cerca sempre un compromesso in nome del bene comune e tenta di non mettere in difficoltà il decisore mettendolo nella scomoda posizione di decidere fra due interessi opposti.

All'inizio dell'attività di lobbying è essenziale, inoltre, rendersi conto di chi è il vero destinatario delle azioni, ovvero chi detiene concretamente il potere di decidere nella specifica materia. Altrettanto importante è individuare i tratti che lo caratterizzano: il suo pensiero, il suo modo di agire, i suoi interessi. A questo proposito, il lobbista deve prestare particolare attenzione ai dati che può ricavare dalla rassegna stampa, dagli atti parlamentari, dai siti dei ministeri, delle autorità amministrative e dei centri di ricerca, sia pubblici sia privati.

Alla fine della fase di *back office*, in base alle analisi di contesto effettuate, il lobbista può impostare una strategia per portare avanti la propria azione di pressione.

Come è facilmente immaginabile, l'attività del lobbista è formata principalmente dalla fase di *back office*; solamente al termine di questa si può passare alla fase di *front office*. Le azioni svolte durante questa fase sono finalizzate alla creazione di un contatto con il decisore pubblico o con gli *influencers*, ovvero quegli individui che hanno la capacità di condizionare le opinioni dei decisori (vedi Capitolo I). Dopo aver creato un contatto con questi soggetti giunge il momento dell'interazione diretta sulla tematica d'interesse. In seguito all'incontro con il decisore pubblico (o gli *influencers*), vi è infine l'attività di recall, ovvero quella in cui si richiede un feedback da parte del decisore, e si cerca di mantenere vivo il rapporto attraverso lo scambio di informazioni.

Le attività di *front office* possono essere così riassunte:

- a. creazione del contatto;
- b. analisi della psicologia del contatto e del relativo posizionamento;
- c. incontro e illustrazione delle motivazioni;
- d. feedback e mantenimento del rapporto.

In base alla tipologia di decisore pubblico, politico o non politico, cambierà il modo di interfacciarsi con lui e il linguaggio da usare. In ogni caso, come già detto, è necessario che prima di tutto venga svolta in modo efficiente la fase di *back office*, in quanto il lobbista deve sempre essere ben consapevole dell'interesse da rappresentare, in modo da non perdere tempo.

Risulta chiaro, di conseguenza, che le due fasi di back e front office sono interdipendenti e inscindibili⁶⁷.

Immagine 2.3 Le fasi dell'attività di lobbying.



2.1 La fase di back office

2.1.1 Definizione dell'interesse

Come anticipato, il primo passo per un'azione di lobbying di successo è rappresentato dall'identificare correttamente l'interesse in gioco. Questo è fondamentale per comprendere se vale o meno la pena iniziare un'attività lobbistica, oltre che per stabilire i suoi elementi essenziali: le eventuali risorse necessarie (economiche, umane e temporali), il decisore pubblico da contattare e i possibili effetti derivati dall'azione di lobbying.

⁶⁷ *Ivi*, pp. da 235 a 240.

Assai importante in questa fase è anche l'analisi, da parte del lobbista, dell'eticità di un determinato interesse. Un professionista serio, infatti, non accetta di rappresentare qualsiasi interesse, sia a causa della propria etica, sia per la fattibilità dell'attività di pressione. Nel caso l'interesse non sia particolarmente saliente, quello che il lobbista può fare è proporre al cliente (o al datore di lavoro) una sua parziale modifica, in modo da renderlo più importante agli occhi del decisore. A questo proposito, è importante ricordare che molto raramente un'azione di lobbying va a modificare in modo radicale le posizioni del decisore pubblico in merito alla questione affrontata, anche a causa del pensiero dell'opinione pubblica⁶⁸.

2.1.2 Mappatura degli interessi simili e contrari

Il secondo passo nella fase di *back office* serve ad individuare quelli che sono gli interessi simili o contrapposti a quello rappresentato.

Capire quali sono gli interessi simili permette la creazione una coalizione per rappresentare in modo più efficace una posizione di fronte al decisore pubblico. Questo tipo di coalizioni riuniscono gruppi diversi che, però, convergono su uno stesso interesse. Essi, quindi, collaborano temporaneamente, di solito in occasione di uno specifico provvedimento o policy in modo da rafforzare la rappresentazione della loro posizione («l'unione fa la forza»). I vantaggi del costituire una coalizione sono più di uno; innanzitutto, un maggior numero di soggetti permette di modificare la percezione attorno all'interesse e, quindi, di aumentare il consenso dell'opinione pubblica al riguardo. Dal punto di vista del decisore pubblico, invece, danno l'opportunità di effettuare un confronto con più soggetto allo stesso tempo e di comprendere meglio qual è l'interesse generale da salvaguardare.

Altrettanto importante risulta identificare gli interessi che, invece, sono contrapposti a quello da rappresentare. Con i soggetti che li rappresentano è importante cercare di trovare un punto di mediazione. Come spiegato in precedenza, infatti, perché un'azione di lobbying sia efficace, è fondamentale che il livello dello

⁶⁸ *Ivi*, pp. 240-241.

scontro tra posizioni opposte rimanga basso. Il bravo lobbista cerca sempre di proporre al decisore pubblico delle soluzioni di compromesso tra gli interessi in gioco, in modo da non metterlo in difficoltà costringendolo a prendere le parti di un solo soggetto. A questo scopo è necessario essere ben consapevoli di tutti gli interessi in campo, in modo da utilizzarli all'interno della propria strategia⁶⁹.

2.1.3 Mappatura del decisore pubblico

Il terzo passo da compiere all'interno dell'attività di back office è mirato ad identificare il decisore pubblico a cui rivolgersi.

Non si tratta di un'operazione semplice ed è fondamentale che chi si occupa di questa fase abbia delle solide competenze di diritto pubblico, europeo e amministrativo, dato che ogni livello di governo (internazionale, comunitario, nazionale, regionale, comunale) ha competenze e modalità di interazione molto diverse dagli altri. Si può, di conseguenza, comprendere come sia essenziale capire chi detiene effettivamente la competenza in una determinata materia e, soprattutto, il potere di prendere decisioni.

Per effettuare una corretta mappatura del decisore bisogna identificare qual è il suo livello sulla scala gerarchica, oltre a conoscere il suo profilo, che comprende le sue particolarità sia personali sia professionali, la rete a cui appartiene e le sue opinioni e tendenze nei confronti della tematica in campo.

In base alla mappatura dei decisori pubblici, quindi, è possibile stilare una lista di quelli da incontrare, secondo diverse priorità. Gli incontri non si svolgono solamente con quelli che prendono direttamente la decisione, ma anche con coloro che possono influenzarla.

Il lobbista deve essere consapevole che la sua attività non andrà a modificare in modo radicale la posizione dell'autorità e, per questo motivo, dovrà puntare sui decisori che hanno un'opinione vicina alla propria, che in precedenza si sono espressi a favore dell'interesse rappresentato o che, in alternativa, non hanno una

⁶⁹ *Ivi*, pp. da 241 a 244.

posizione. Un decisore che non conosce il tema in questione è più propenso ad ascoltare l'interesse.

Durante il processo di mappatura del decisore pubblico è fondamentale tenere conto anche di chi può influenzarlo in modo sia diretto, sia indiretto. Questo, chiaramente, dipende dal tipo di autorità a cui bisogna rivolgersi, a seconda che si tratti o meno di un decisore politico, e dal contesto istituzionale. Le influenze dirette sono rappresentate, normalmente, dalle persone che lavorano a contatto con il decisore. Le influenze indirette, invece, sono basate soprattutto sulla reputazione e sulla ricerca di consenso⁷⁰.

2.1.4 Predisposizione della proposta e della strategia

Una volta concluse le fasi di mappatura degli interessi e del decisore, il lobbista deve pianificare il proseguo delle attività. A questo punto deve anche determinare quali sono le effettive possibilità di ottenere una decisione favorevole o meno da parte dell'autorità.

In base a ciò che risulta dalle analisi svolte si procederà a definire una strategia di lobbying, individuando gli strumenti migliori da utilizzare e i tempi d'azione. «[...] Ogni azione di pressione ha il suo tempo, e per ogni tempo c'è lo strumento giusto»⁷¹ e, quindi, è fondamentale non sbagliare i tempi delle attività.

Durante tutto lo svolgimento dell'attività di lobbying è necessario che venga garantito un elevato grado di flessibilità della strategia, in modo da poterla aggiustare in base agli eventi. Essa, infatti, dipende da molti fattori variabili, il cui andamento non può essere predetto con certezza: il tipo di interesse, il potenziale destinatario dell'azione, gli eventuali interessi contrapposti, gli obiettivi posti e i tempi di realizzazione⁷².

⁷⁰ *Ivi*, pp. da 244 a 246.

⁷¹ *Ivi*, p. 247.

⁷² *Ivi*, pp. 246-247.

2.1.5 *Position e policy paper*

La predisposizione del *position paper* rappresenta una delle fasi più importanti dell'attività di *back office*.

Il *position paper* è «un documento sintetico che raccoglie la posizione di un gruppo di interesse su una specifica tematica, ed è uno dei principali strumenti del lobbista»⁷³. Questo documento viene redatto a seguito di un grande lavoro che comprende l'analisi dello scenario, l'individuazione degli obiettivi strategici e il perfezionamento dei messaggi da trasmettere al decisore in modo da arrivare a una soluzione.

L'elemento distintivo che contraddistingue il *position paper* è la semplicità di lettura: il decisore pubblico deve essere in grado di capire in modo molto veloce qual è lo scopo del portatore d'interesse e in che modo propone di risolvere la situazione. Proprio a questo proposito il *position paper* deve essere molto breve, solitamente non più di due pagine. Generalmente questo documento si sviluppa in tre parti: quella iniziale, in cui vengono riassunte la problematica e la soluzione proposta dal portatore d'interesse; la parte centrale, che contiene l'analisi del quadro legislativo sul quale bisogna intervenire, le posizioni delle forze politiche in merito e i dati sull'impatto della modifica legislativa; la parte conclusiva, infine, riprende la sezione iniziale esponendo la soluzione e facendo riferimento alle ricadute della regolamentazione sulla situazione economico-istituzionale, sul settore di riferimento, sull'occupazione e sulle finanze pubbliche.

È fondamentale ricordare, inoltre, che non si tratta di un documento riservato solamente al momento dell'incontro faccia a faccia, ma di un importante strumento che funge da *reminder* per il decisore pubblico.

Un documento diverso, invece, è il *policy paper* o *policy brief*. Si tratta di un elaborato più dettagliato e di lunghezza maggiore, dalle due alle quattro pagine, rispetto al *position paper*. Il *policy paper* è costruito attorno alla posizione di un gruppo d'interesse su una determinata policy governativa o politica, anziché su una tematica.

⁷³ *Ivi*, p. 247.

Anche questo documento deve essere ben strutturato seguendo il seguente schema: introduzione, approccio specifico della lobby, impatti dell'approccio e opinioni generali.

Durante la stesura della documentazione, il lobbista deve tenere conto che al giorno d'oggi, in un'epoca caratterizzata da un costante sovraccarico informativo, è difficile prendere una decisione, data la pluralità di fonti d'informazione. In questo contesto, quindi, un elemento che potrebbe fare la differenza nel lungo termine è la reputazione del lobbista stesso, che deriva dalla sua credibilità e dall'utilità delle proposte che presenta.

Il bravo lobbista utilizzerà di conseguenza gli strumenti della comunicazione e del marketing istituzionale, sfruttando anche i bisogni del consumatore, a cui Abraham Harold Maslow ha dato una suddivisione piramidale (*Immagine 2.2*):

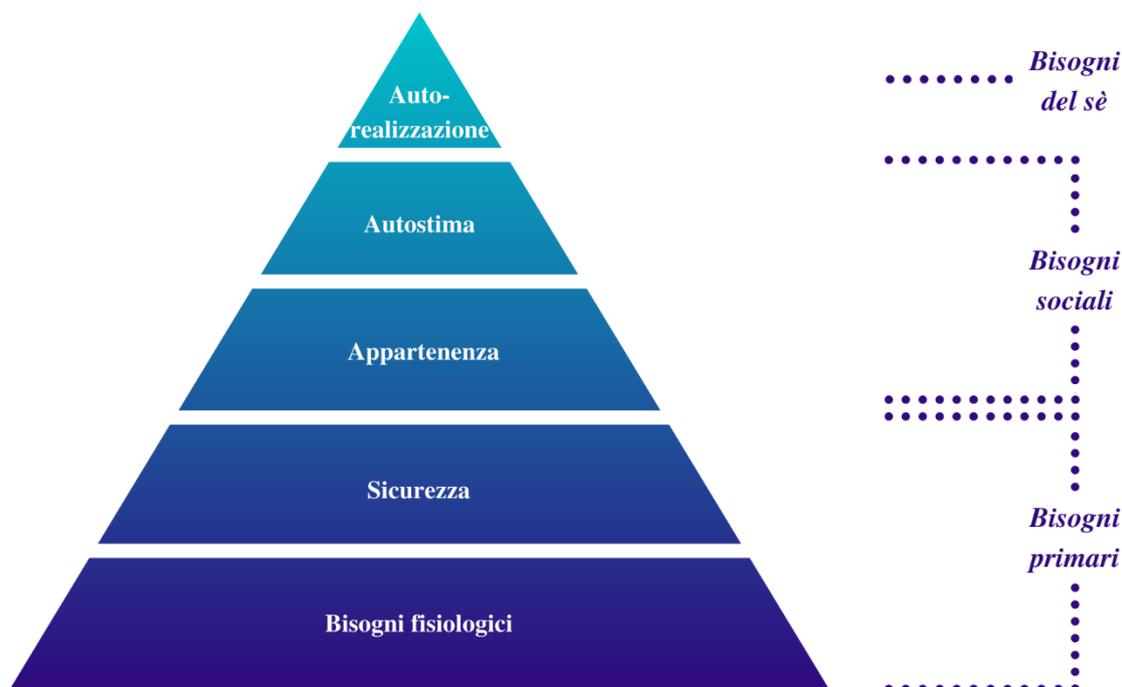
1. bisogni primari: si suddividono in bisogni fisiologici (alimentazione, sonno, etc.) e bisogni di sicurezza (fisica, morale, familiare, etc.);
2. bisogni sociali: sono legati all'appartenenza (amicizia, famiglia, etc.) e alla stima (autostima, gratificazione, etc.);
3. bisogni del sé: sono connessi all'autorealizzazione (creatività, problem solving, etc.)⁷⁴.

Da questo punto di vista, il decisore pubblico rappresenta per il lobbista il primo "consumatore" del gruppo di pressione. Proprio per questo, durante la stesura del *position paper*, egli dovrà tenere conto delle motivazioni alla base delle decisioni individuali. Se è vero, infatti, che il decisore pubblico è chiamato a tutelare l'interesse generale e, quindi, a non far prevalere la propria individualità, è altrettanto certo che risponderà alle stesse motivazioni di qualsiasi altro consumatore di informazioni⁷⁵.

⁷⁴ A. H. Maslow, *Teoria della motivazione umana*, Pirelli, Milano, 1973, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 248-249.

⁷⁵ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 247 a 249.

Immagine 2.4 Piramide dei bisogni dei consumatori di Maslow.



2.1.6 Monitoraggio

Tutte le attività della fase di *back office* devono essere accompagnate dal monitoraggio. Quest'ultimo può essere svolto a prescindere da un'azione di lobbying, in quanto è utile in ogni caso per un gruppo di pressione allo scopo di analizzare la situazione di una determinata tematica all'interno delle istituzioni.

Il monitoraggio dei processi politici ed istituzionali, soprattutto a livello parlamentare, permette di capire la portata e lo sviluppo di un certo tema, individuare eventuali bozze di regolamentazione e riconoscere i decisori politici da intercettare.

Questa fase dell'attività di *back office* viene sempre più spesso delegata dalle grandi imprese a società di lobbying conto terzi a causa, soprattutto, dei costi sia economici, sia temporali. Dal canto suo, il monitoraggio *in-house* ha, però, il vantaggio di un tempo di reazione inferiore nel caso vengano rilevate delle minacce o delle opportunità di stampo istituzionale, dato il trasferimento di informazioni più veloce all'interno dell'azienda stessa.

Al giorno d'oggi il monitoraggio avviene principalmente attraverso i canali online e le informazioni reperibili in essi. A questo proposito, si rivelano fondamentali i siti ufficiali delle istituzioni, che permettono di acquisire tutte le informazioni utili per svolgere l'attività di lobbying, in modo dettagliato e costantemente aggiornato, a differenza delle fonti tradizionali. Questo vale per lo più per i siti dei Parlamenti delle democrazie stabilizzate, mentre risulta un po' meno vero per quanto riguarda i siti web delle amministrazioni locali (in Italia regioni e comuni), che non sempre si presentano come aggiornati e facili da consultare. Naturalmente è altrettanto importante consultare i siti web delle associazioni di categoria (per tenere sotto controllo i competitor e gli alleati), oltre a quelli dei partiti e dei singoli rappresentanti, in modo da individuare le loro posizioni in merito ad una determinata tematica. Nell'ultimo caso si rivelano di grande rilevanza anche i canali social dei singoli politici, che riportano le loro dichiarazioni.

Data, quindi, l'importanza ricoperta dal web nell'attività di monitoraggio, al giorno d'oggi è utile fare uso di alcuni strumenti che aiutino a raggruppare le informazioni e a riceverle in modo periodico; tra questi vi sono le newsletter, i servizi di *alert* su parole chiave specifiche, i feed RSS⁷⁶.

2.1.7 Social influencers e social lobbying

Come anticipato nel paragrafo precedente, con l'avvento del web 2.0 il lobbista deve svolgere l'attività di monitoraggio anche attraverso i social network. Il decisore pubblico, infatti, si affida sempre più a questi canali per raggiungere in modo diretto il proprio elettorato e l'opinione pubblica.

I social network, però, non sono utili al lobbista solo per la fase di monitoraggio, ma anche come veri e propri strumenti per arrivare ad influenzare il decisore pubblico. Per questo è necessario mappare quelli che sono i *social influencers* che riescono ad intercettare il decisore pubblico, sia per la forza del messaggio che trasmettono, sia per la portata dei propri canali.

⁷⁶ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 250 a 252.

L'attività di *social influencing* è ormai diventata parte integrante delle strategie di lobbying e accompagna quella di tipo tradizionale. Spesso viene vista addirittura un'azione preliminare: attraverso l'uso dei canali social, infatti, è possibile coinvolgere il decisore presentando l'interesse anche senza un contatto diretto.

Lo scenario creatosi dopo l'introduzione del web 2.0 e dei social network ha portato ad un cambiamento della localizzazione del potere: online, infatti, esso non è concentrato nelle mani di una sola entità, ma è distribuito su ogni utente. Dal punto di vista delle lobby, è fondamentale comprendere come questa forza di massa possa andare ad influenzare il processo decisionale a livello politico. Il *social lobbying* si occupa, per l'appunto, del trasferimento della pressione dall'opinione pubblica verso il decisore, partendo dai cittadini, passando per gli *opinion leaders* e arrivando infine a coloro che ricoprono il ruolo decisionale.

È facilmente comprensibile come il lobbista, quindi, debba essere in grado di costruire anche online consenso e opinioni favorevoli all'interesse che rappresenta. Sicuramente l'attività di lobbying tradizionale non verrà sostituita da strategie di *digital lobbying*, ma è chiaro che gli strumenti online offrono opportunità uniche⁷⁷.

2.2 La fase di *front office*

2.2.1 La creazione del contatto

La fase di *front office*, come è stato spiegato in precedenza, costituisce la fase attuativa della strategia di lobbying.

La prima azione da compiere in questa fase è, quindi, quella di cercare e realizzare un contatto diretto con il decisore pubblico, in modo da portare alla sua attenzione l'interesse che si cerca di tutelare. Il contatto si può creare in diverse situazioni e in modo più o meno formale. È fondamentale, comunque, tenere presente che le diverse cariche (deputato, sottosegretario, ministro, assessore o consigliere regionale o comunale, dirigente o funzionario) hanno differenti modalità di con-

⁷⁷ *Ivi*, pp. da 252 a 255.

tatto con l'esterno. Per questo il lobbista deve essere pronto ad utilizzare tecniche di approccio diversificate in base al decisore con cui vuole stabilire un contatto.

Per poter realizzare un contatto con il decisore pubblico, il lobbista deve possedere tre requisiti indispensabili: una buona reputazione sociale, dei rappresentanti autorevoli e expertise nella materia rappresentata.

La reputazione è uno strumento di fondamentale importanza per chi si occupa di lobbying: più essa è elevata, infatti, maggiori e più rilevanti saranno le occasioni per essere ascoltati dal decisore.

Il secondo elemento, invece, riguarda l'autorevolezza del lobbista: molto spesso il professionista di lobbying si affida a personaggi pubblici o conosciuti nel contesto a cui ci si riferisce. L'utilizzo di questo tipo di rappresentanza permette, senza dubbio, di ottenere un accesso privilegiato al decisore pubblico, in particolare in contesti (come quello italiano) in cui non è prevista una regolamentazione. Infine, è essenziale che il lobbista venga percepito come un esperto della tematica che va ad affrontare. Egli deve necessariamente fornire al decisore le informazioni indispensabili per poter compiere una scelta in modo consapevole⁷⁸.

Queste caratteristiche sono fondamentali per un lobbista in quanto il decisore pubblico ha solitamente poco tempo da riservare agli incontri e, quindi, tende ad incontrare solo i portatori d'interesse che possono effettivamente offrire elementi utili alla formazione dell'interesse comune⁷⁹.

2.2.2 *La rappresentazione dell'interesse*

«I lobbisti sono quelle persone che per farmi comprendere un problema impiegano 10 minuti e mi lasciano sulla scrivania cinque fogli di carta. Per lo

⁷⁸ L. Mattina, *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 256.

⁷⁹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 255 a 257.

stesso problema i miei collaboratori impiegano tre giorni e decine di pagine»⁸⁰.

Una volta creato il contatto con il decisore pubblico, il lobbista ha il dovere di rappresentare l'interesse che può richiedere modalità di presentazione differenti in base alla propria natura e alle proprie peculiarità.

Come è intuibile dalla citazione di J. F. Kennedy sopra riportata, è imprescindibile che il messaggio sia essenziale e diretto, senza divagazioni di sorta. È in questa fase che il lobbista deve dimostrare di conoscere il proprio interlocutore; infatti, in base a caratteristiche personali di quest'ultimo (es. il grado di competenza), egli dovrà utilizzare un linguaggio più o meno tecnico, non dando mai comunque nulla per scontato.

Come già anticipato, in questo passaggio è fondamentale che il lobbista dimostri la propria serietà e che trasmetta solo informazioni veritiere. Non dovranno, quindi, essere omessi elementi che possano andare a svantaggio dell'interesse da rappresentare. Il lobbista, anzi, ha l'obbligo morale di dare una visione completa dell'interesse, esponendo potenziali dubbi o criticità, gli interessi opposti al proprio ed eventuali conseguenze negative dovute al soddisfacimento delle proprie richieste.

Il lobbista, quindi, deve essere trasparente e raccontare la realtà nella sua interezza, cercando di arrivare ad una sintesi che metta sempre al centro il bene comune e l'interesse pubblico. Questo chiaramente va anche a favore della sua reputazione: il decisore pubblico, infatti, potrebbe (e dovrebbe) consultare anche i rappresentanti degli interessi opposti e proprio per questo è necessario che tutte le informazioni vengano già indicate a priori⁸¹.

⁸⁰ Citazione attribuita a J. F. Kennedy. Fonte: M. Di Lucchio, *Professione lobbista: chi sono e cosa fanno*, Linkiesta, 26 dicembre 2013 (18 agosto 2020: <https://www.linkiesta.it/2013/12/professione-lobbista-chi-sono-e-cosa-fanno/>).

⁸¹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 257 a 259.

2.2.3 Il feedback

Una volta conclusosi l'incontro con il decisore pubblico, è importante che il rapporto instauratosi non venga reciso. Il lobbista deve, quindi, fornire al decisore dei feedback sui contenuti della discussione con costanza nel tempo, in modo da tenerlo informato sugli sviluppi della tematica.

Una delle azioni che il lobbista deve intraprendere nelle ore o nei giorni immediatamente successivi all'incontro è l'invio di un'e-mail di ringraziamento al decisore per il tempo concessogli, con un preciso riepilogo delle proprie posizioni e allegando eventuali documenti di approfondimento. Questo tipo di feedback serve, per l'appunto, a mantenere attivo il contatto con il decisore in vista di un possibile incontro successivo.

È utile, quindi, mantenere una relazione costante nel tempo tra decisore pubblico e gruppo di pressione, purché essa sia lecita e trasparente. Questo può avvenire attraverso degli incontri periodici che possono essere occasione di confronto e aggiornamento reciproco.

In un contesto come quello italiano, permeato da un elevato grado di opacità dovuta alla mancata regolamentazione del lobbying, questo tipo di relazione tra gruppi di pressione e decisori pubblici rischia di avere dei risvolti patologici. Nei Paesi democratici in cui, invece, è presente una regolamentazione a questo riguardo, i rapporti di questo tipo sono disciplinati in modo da essere del tutto trasparenti⁸².

3. Gli strumenti del lobbying

In base alla strategia utilizzata per salvaguardare l'interesse in campo, il lobbista dovrà scegliere gli strumenti migliori per portarla avanti in modo efficace. Gli strumenti di lobbying hanno conosciuto un incremento dovuto all'innovazione degli ultimi decenni, ma gli strumenti tradizionali mantengono la loro importanza fondamentale.

⁸² *Ivi*, pp. 259-260.

La dottrina abitualmente opera una distinzione tra i diversi strumenti e li divide in due distinte categorie: strumenti diretti e indiretti.

Gli strumenti di lobbying diretti sono basati sulla ricerca di un contatto con il decisore pubblico, che può avvenire attraverso due modalità:

- a. il *face-to-face*;
- b. la leva economica.

Gli strumenti indiretti, invece, hanno lo scopo di creare un atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti dell'interesse in campo che possa andare ad influenzare indirettamente il decisore pubblico. Si tratta di azioni che non prevedono nessun tipo di contatto diretto con il decisore e tra queste si possono ritrovare:

- a. il *grassroots lobbying*;
- b. l'utilizzo dei social network;
- c. la leva mediatica;
- d. il *venue shopping*;
- e. la leva scientifica⁸³.

3.1 *Gli strumenti di lobbying diretto*

3.1.1 *Il face-to-face*

L'attività tradizionale di lobbying diretto più comune è sicuramente quella degli incontri *face-to-face* con il decisore pubblico, che, come si è visto in precedenza, viene selezionato dopo un'attenta fase di mappatura.

L'incontro *face-to-face*, che sempre più spesso diventa un'occasione per consolidare una posizione già presentata con altri metodi (per via telematica, grazie alle nuove tecnologie), ha un alto valore simbolico, dato che permette al lobbista di esprimere il proprio rispetto nei confronti delle istituzioni pubbliche.

In ogni caso, incontrare di persona il decisore pubblico permette di acquisire una sua prima risposta diretta riguardo il tema in questione. In questo modo il lobbista

⁸³ *Ivi*, pp. 260-261.

sta riesce ad avere un'indicazione sull'orientamento dell'autorità rispetto all'interesse rappresentato, può comprendere quali sono le eventuali motivazioni contrarie alla richiesta e, quindi, ha modo di attivarsi subito per la risoluzione del problema.

Il contatto tra gruppo d'interesse e decisore pubblico ha tre funzioni principali: innanzitutto, permette il trasferimento delle informazioni tra i due soggetti dell'interazione; in secondo luogo, sostituisce la propaganda e la pubblicità degli interessi rappresentati; infine, consente il rispetto democratico del confronto e delle regole del gioco.

Talvolta il contatto diretto con il decisore può essere realizzato attraverso l'organizzazione di eventi ad hoc, come convegni, seminari, tavole rotonde o presentazioni di libri. Lo scopo principale di questi eventi, che possono arrivare ad avere un profilo molto elevato e arrivare a coinvolgere centri di ricerca universitari o *think tanks*, è quello di creare una relazione diretta tra il gruppo d'interesse e il decisore⁸⁴.

3.1.2 La leva economica

L'altro strumento di lobbying diretto che si può utilizzare per influenzare il processo decisionale è la leva economica.

In primo luogo, questo strumento riguarda il finanziamento della politica e, in particolar modo, quello delle campagne elettorali. Il finanziamento ai partiti politici rimane tuttora uno strumento incredibilmente efficace per esercitare pressione sul decisore, specialmente nelle democrazie in cui non è previsto il finanziamento pubblico dei partiti. Attraverso quest'azione, il lobbista acquisisce un accesso privilegiato presso il decisore, in quanto è inevitabile che egli abbia un occhio di riguardo nei confronti di chi ha contribuito alla propria elezione.

Come si vedrà con più precisione nel prossimo capitolo, negli Stati Uniti il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali permette alle lobby di influenzare e determinare il contenuto del programma politico del candidato o del partito. Il

⁸⁴ *Ivi*, pp. da 261 a 264.

caso statunitense rappresenta senza dubbio il modello principale da considerare per quanto riguarda l'utilizzo della leva economica come strumento di lobbying diretto.

Negli USA, infatti, il mezzo primario attraverso cui viene finanziata la politica è il PAC (*Political Action Committee*), ossia associazioni private che raccolgono fondi «al fine di indirizzare, appoggiando le singole candidature, le scelte politiche»⁸⁵. I titolari di questi fondi (gruppi di cittadini, di interessi organizzati, di aziende e società) negoziano con i candidati quelli che saranno i programmi politici, in modo da ottenere una tutela dei propri interessi in cambio dei fondi raccolti. I comitati vengono considerati come «le casseforti elettorali dei gruppi di pressione»⁸⁶ e come lo strumento più efficace per influenzare il processo decisionale; è importante, però, ricordare che queste associazioni svolgono anche un ruolo fondamentale per la democrazia statunitense e come tutto il processo avvenga in modo trasparente.

In Italia, come verrà più ampiamente discusso nel Capitolo III, il finanziamento della politica come strumento di pressione ha assunto una rilevanza estremamente elevata dopo l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti previsto dal d.l. n. 149 del 2013. Dal 1° gennaio 2017, infatti, solo i privati possono finanziare i partiti (la somma massima versata può essere di 200.000 euro). Questa disposizione è stata poi modificata dalla legge n. 3 del 2019, che rende conoscibili i nomi dei finanziatori in modo da avere una maggiore trasparenza.

La leva economica, in secondo luogo, è usata anche per influenzare l'opinione pubblica e i mezzi di comunicazione di massa.

Come è risaputo, questi ultimi (giornali, riviste, media tradizionali e online) hanno bisogno dei fondi portati dalla pubblicità per poter sopravvivere. Per questo motivo, alcune multinazionali, attraverso pratiche scorrette e di dubbia eticità,

⁸⁵ *Ivi*, p. 265.

⁸⁶ M. Franco, *Lobby. Il Parlamento invisibile. Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni '80*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1988, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 265.

fanno uso della propria forza economica in termini di pubblicità per imporre ai mass media precise decisioni o narrazioni dei fatti.

Spesso i media, spaventati dalla perdita di un'ampia quota di entrate pubblicitarie, non rifiutano la pressione imposta da tali aziende e marchi e, quindi, appoggiano i loro interessi attraverso i propri contenuti. Si tratta chiaramente di una pratica scorretta, ma al contempo diffusa a livello mondiale.

Infine, la leva economica viene utilizzata in tutti quei casi in cui i gruppi d'interesse finanziano direttamente attività di studio o ricerca dei decisori pubblici, cosa che avviene soprattutto in campo scientifico e sanitario.

In questo ambito, i gruppi di pressione svolgono la propria attività avendo come destinatari i singoli medici, gli studi medici, i centri di ricerca universitaria, gli ospedali e le cliniche. Le azioni di influenza che si possono rilevare sono principalmente tre:

- a. *azioni di sponsorizzazione dei propri prodotti farmaceutici*: questa tipologia consiste nella presentazione dei medicinali prodotti, descrivendone le qualità. Si tratta di operazioni di marketing, attraverso contatti diretti, che puntano a creare un rapporto di fiducia tra il portatore d'interesse e il personale medico. In molti ordinamenti, tra cui quello italiano, questo tipo di figura viene distinta da quella del lobbista e viene chiamato «promotore scientifico», quando il suo scopo è quello di vendere il farmaco, oppure «informatore scientifico», quando il compito è solo quello di mantenere un contatto con il medico;
- b. *azioni di supporto delle attività di ricerca*: questa tipologia di azione consiste nel finanziamento diretto delle attività di ricerca di medici o ricercatori universitari. Le multinazionali del farmaco sono proprietarie di centri di ricerca e sviluppo per la formulazione di nuovi medicinali; il sostegno economico alla ricerca di altri soggetti, quindi, ha lo scopo di aumentare la percezione di autorevolezza della società e, contemporaneamente, distoglie l'attenzione dell'opinione pubblica. Nell'immaginario collettivo, infatti, le case farmaceutiche sono viste come soggetti che approfittano dei

problemi di salute delle persone per trarre profitto economico. Finanziare e sostenere iniziative di associazioni, anche no-profit, permette loro di ripulire la propria immagine associandola a valori positivi. L'utilizzo della leva economica, quindi, ha in questo caso un doppio fine: sostenere la ricerca in un settore utile e migliorare la propria percezione presso l'opinione pubblica;

- c. *azioni di condivisione di posizioni*: si tratta della tipologia più diffusa a livello internazionale e consiste nella creazione da parte delle aziende di occasioni di incontro e confronto per medici, ricercatori e imprenditori sanitari. Normalmente questi incontri si svolgono sotto forma di congressi in luoghi esotici o di visite in azienda caratterizzate da numerosi momenti di convivialità. In questi contesti informali avvengono, di conseguenza, scambi di informazioni e l'azienda cerca di convincere i soggetti invitati della bontà delle proprie azioni, produzioni ed iniziative. Anche in questo caso vi è un investimento economico da parte delle aziende nei confronti dei professionisti del settore, e si tratta di una forma meno diretta e del tutto legale⁸⁷.

3.2 *Gli strumenti del lobbying indiretto*

3.2.1 *Il grassroots lobbying*

«Il *grassroot lobbying* consiste nell'attivazione dei simpatizzanti o dei potenziali aderenti a un gruppo di interessi per esercitare un qualche tipo di influenza sul decisore pubblico: dall'email da spedire alle caselle dei decisori fino allo "scendere in piazza" per sostenere (o contrastare) determinate misure normative»⁸⁸.

⁸⁷ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 264 a 271.

⁸⁸ F. Bistoncini, *Vent'anni da sporco lobbista*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano, 2011, p. 91.

Il *grassroots lobbying* rappresenta il modello per eccellenza del lobbying indiretto e permette di rappresentare un interesse al decisore pubblico attraverso la costruzione di consenso presso l'opinione pubblica su un tema in particolare.

Assai labile è il confine tra il *grassroots lobbying* e l'*advocacy*, che viene definita da Fabio Bistoncini come «l'insieme di azioni di sensibilizzazione e coinvolgimento dei decisori influenti e dell'opinione pubblica, per fare inserire una determinata tematica all'interno dell'agenda politica»⁸⁹. Solitamente l'attività di *advocacy* viene messa in atto da organizzazioni no-profit e ha prevalentemente una funzione informativa ed educativa sia del decisore pubblico, sia dell'opinione pubblica. Le tematiche proposte dall'*advocacy* sono di impatto globale e, proprio per questo, quello che si cerca di perseguire è un coinvolgimento degli individui in virtù dei loro sentimenti e delle loro esigenze collettive. Negli ultimi anni risulta sempre più semplice utilizzare la tecnica del *grassroots lobbying* dato l'incremento degli strumenti di mobilitazione di massa grazie alla comparsa dei social network. L'uso di questo strumento di lobbying indiretto ha preso il sopravvento all'interno di campagne che riguardano decisioni pubbliche con ripercussioni su territori e popolazioni specifici.

Il *grassroots lobbying* dà la possibilità ad intere fette di popolazione di rappresentare interessi, cosa che normalmente non potrebbero fare e che, quindi, li escluderebbe dal dibattito politico.

Generalmente questa tecnica viene utilizzata dalle grandi associazioni di categoria o da insiemi di imprese del medesimo settore che vogliono portare all'attenzione dell'opinione pubblica un determinato bisogno e consigliare al decisore pubblico una soluzione per soddisfarlo. Gli strumenti usati per il *grassroots lobbying* comprendono petizioni, sit-in, flash-mob, campagne attraverso piattaforme online, *guerrilla lobbying*.

Il target delle azioni di *grassroots lobbying*, essendo esso uno strumento di lobbying indiretto, è l'opinione pubblica e non direttamente il decisore pubblico. Questo permette la creazione di flussi di consenso attorno all'interesse della lob-

⁸⁹ *Ibid.*

by che possono andare ad influenzare le istituzioni attraverso una pressione indiretta⁹⁰.

3.2.2 *I social network*

Nel lobbying indiretto che punta ad influenzare e ad aumentare il consenso dell'opinione pubblica, al giorno d'oggi svolgono un ruolo sempre più fondamentale i social network.

Proprio per questo le strategie di lobbying che partono dal web sono sempre più diffuse e rappresentano oramai un pilastro per l'attività lobbistica, grazie alle loro connaturate caratteristiche di partecipazione e attivazione delle reti sociali.

La disintermediazione portata da queste piattaforme (tra cui Facebook, Instagram, Twitter e il nuovissimo Tik Tok) rende le interazioni tra portatori d'interesse e decisori pubblici dirette, veloci, libere e pubbliche. Il ruolo delle nuove reti sociali online è decisivo anche dal punto di vista del decisore pubblico che può trovare utile analizzare il feedback che proviene dai social network per quanto riguarda una decisione da prendere o una politica da attuare.

Le campagne di lobbying realizzate attraverso l'utilizzo dei social network presuppongono un'ampia conoscenza di questi strumenti in quanto:

«[...] possono essere utilizzati per il monitoraggio del contesto politico e normativo, per la diffusione di dati e comunicazioni da parte degli *stakeholders*, per la creazione di network e campagne di *advocacy* o lobbying indiretto. L'utilizzo dello strumento social consente di modificare o rafforzare la propria reputazione online, aumentare il livello di *engagement* della base di consenso, orientare il dibattito pubblico, ottenere dei feedback diretti e rispondere di conseguenza, amplificare un messaggio già pubblicato con i mezzi tradizionali, coinvolgere altri attori istituzionali o socioeconomici»⁹¹.

⁹⁰ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 271 a 274.

⁹¹ *Ivi*, p. 275.

L'utilizzo dei social media riporta l'attenzione sull'importanza della capacità del lobbista di raccontare una storia (*storytelling*) che possa coinvolgere l'opinione pubblica e il decisore, da declinare nei diversi canali di comunicazione, sia tradizionali sia online⁹².

3.2.3 La leva mediatica

La leva mediatica (o *media strategy*) risulta fondamentale in una strategia di lobbying indiretto per due principali ragioni:

- a. ha il potere di sensibilizzare l'opinione pubblica riguardo una materia sottovalutata o ignorata dal decisore pubblico;
- b. comprende solitamente una strategia di risposta ad una crisi reputazionale dovuta a fattori esterni.

Per utilizzare al meglio la leva mediatica è imprescindibile la costruzione di una rete relazionale con giornalisti esperti di istituzioni, di economia generale e di settore, a livello locale e nazionale. La relazione tra gruppi di pressione e media e giornalisti è vicendevolmente vantaggioso: se i giornalisti, infatti, possono ottenere informazioni specialistiche e in anteprima, i gruppi di interesse vengono informati di notizie relativi alla tematica e alla policy che vogliono influenzare.

Una delle conseguenze della crescente importanza della leva mediatica si può ritrovare nell'organizzazione del lavoro all'interno delle società di lobbying conto terzi, delle associazioni di categoria e delle sezioni di relazioni istituzionali *in-house*; sempre più spesso, infatti, le *media relations* vengono incorporate all'interno dell'area che si occupa dei *public affairs*⁹³.

3.2.4 Il venue shopping

Quando il lobbista deve rivolgersi a un sistema multilivello, in cui il potere è condiviso da una pluralità di autorità, può utilizzare come strumento di lobbying indiretto il *venue shopping*.

⁹² Ivi, pp. da 274 a 276.

⁹³ Ivi, pp. 277 e 278.

Considerando, quindi, un contesto con una serie di autorità con uguale potere all'interno del processo decisionale, il *venue shopping* consiste innanzitutto nella scelta dell'istituzione più favorevole al portatore d'interessi da parte di quest'ultimo. In questo modo, il lobbista "compra" la "venue", ossia il luogo dal quale iniziare la propria azione d'influenza (un ministero, il Parlamento, un tribunale, un'autorità amministrativa). La scelta del lobbista si basa su degli elementi che rendono quel luogo come più propizio per gli interessi che rappresenta come, ad esempio, una consonanza politica o una dichiarata vicinanza culturale. Lo scopo del professionista del lobbying è quello di convincere gli altri centri del potere ad appoggiare i propri interessi, trainandoli attraverso l'esempio dell'autorità a lui favorevole. È possibile, infatti, che gli altri decisori imitino il primo attore che ha preso una posizione favorevole all'interesse in campo. Questo può avvenire per due motivi diversi: perché l'attore in questione viene considerato come autorevole dagli altri, oppure per la loro scarsa propensione ad analizzare le questioni a causa del poco tempo a disposizione.

Lo strumento del *venue shopping* può essere utilizzato dal lobbista anche per cambiare la sede della decisione, modificando il punto di vista sulla tematica oggetto di decisione. Per esempio, se il lobbista si trova a rappresentare una tesi che può suscitare un clima di dubbio in sede decisionale (es. progetto di legge sul suicidio assistito), può pensare di spostare la discussione da un luogo ad un altro (es. dal Parlamento ad un tribunale) in modo che la prima autorità segua la decisione della seconda.

Lo strumento del *venue shopping* viene utilizzato in particolare dai portatori di interessi che risultano economicamente più deboli o che hanno più difficoltà ad accedere al decisore pubblico. Proprio per queste ragioni i lobbisti in questione cercano di spostare la discussione in luoghi più equilibrati o con regole uguali per tutti (es. i tribunali)⁹⁴.

⁹⁴ Ivi, pp. da 279 a 282.

Parlando di *venue shopping*, quindi, ci si riferisce «alle attività mediante le quali gruppi di pressione [...] cercano un contesto decisionale in cui possano rappresentare il proprio interesse in una condizione di maggiore vantaggio»⁹⁵.

3.2.5 *La leva scientifica*

La cosiddetta leva scientifica, che qui viene inserita all'interno degli strumenti del lobbying indiretto, in realtà si trova a metà fra quest'ultimo e il lobbying diretto.

La leva scientifica consiste nel fare «ricorso alla predisposizione di studi, ricerche, analisi da parte di istituti e centri universitari indipendenti e autorevoli»⁹⁶.

Molto spesso le informazioni che il lobbista presenta al decisore pubblico hanno bisogno di essere confermate da un punto di vista scientifico da un soggetto esterno e terzo. Per questo i lobbisti si servono di centri studi, *think tanks* o centri di ricerca per dare valore alle proprie posizioni, riportando i loro studi anche all'interno della documentazione utilizzata durante gli incontri con il decisore. L'utilizzo di questi soggetti per sostenere la tesi del gruppo di pressione permette anche di caratterizzare la propria posizione come autorevole in un momento storico in cui, grazie ai nuovi mezzi di comunicazione, è molto facile reperire informazioni poco affidabili.

Come anticipato, la leva scientifica può essere usata come strumento di lobbying sia diretto sia indiretto:

- a. *strumento di lobbying diretto*: le ricerche, gli studi, i report e le analisi possono diventare oggetto di incontri, convegni e seminari, che possono prevedere un confronto diretto con i decisori pubblici rilevanti per quella determinata materia;
- b. *strumento di lobbying indiretto*: le ricerche scientifiche possono ispirare il contenuto di una campagna di comunicazione, aiutare ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla tematica attraverso delle antici-

⁹⁵ Ivi, p. 281.

⁹⁶ Ivi, p. 283.

pazioni sui giornali e convincere la collettività della necessità di una mobilitazione in favore della soluzione proposta dalla lobby.

Il successo o meno dell'utilizzo della leva scientifica da parte dei gruppi di interesse dipende in tutto e per tutto, ovviamente, dall'autorevolezza del soggetto che elabora l'analisi in questione⁹⁷.

⁹⁷ *Ivi*, pp. da 283 a 285.

Capitolo III

La regolamentazione del fenomeno lobbistico

Nei primi due capitoli ci si è soffermati sull'analisi delle lobby e su come esse portino avanti la propria attività di influenza nei confronti dei decisori pubblici, facendo talvolta riferimento ad ordinamenti di diversi Paesi.

Nel presente capitolo si andranno ad esaminare alcuni contesti internazionali che rappresentano dei casi studio interessanti per quanto riguarda la regolamentazione dell'attività lobbistica. Verranno, quindi, analizzate le norme presenti negli Stati Uniti d'America, nell'Unione Europea, nel Regno Unito e, infine, il caso italiano.

La visione democratica del lobbying, o visione anglosassone (vedi Capitolo I), può essere applicata solamente nel caso vengano introdotte normative che garantiscano la trasparenza dell'intero processo e la parità di accesso al decisore pubblico⁹⁸.

Da uno studio dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) del 2014⁹⁹, si evidenzia come siano 24 gli ordinamenti che hanno introdotto una disciplina del lobbying a partire dagli anni '40 del Novecento. Negli ultimi sessant'anni del XX secolo hanno adottato delle normative a tal proposito gli Stati Uniti d'America, la Germania, l'Australia, il Canada e l'Unione Europea. In seguito, a partire dal 2001, vi è stato un grande incremento delle regolamentazioni dell'attività lobbistica a livello internazionale e numerosi Stati hanno introdotto norme per trasparenza del processo. Tra questi ci sono: Georgia, Lituania, Perù, Argentina, Polonia, Israele, Taiwan, Macedonia, Francia, Messico, Slovenia, Paesi Bassi, Austria, Cile, Colombia, Regno Unito, Irlanda, Montenegro, Ungheria.

⁹⁸ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 83.

⁹⁹ OCSE, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, OECD, Parigi, 2014 (<https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>).

Il fatto che con l'inizio del nuovo millennio ci sia stata una crescita nel numero di regolamentazioni del fenomeno lobbistico sottolinea come questa tematica risulti essere sempre più attuale ed interessante per i governi mondiali¹⁰⁰.

1. Gli Stati Uniti d'America

Quando si parla di regolamentazione delle lobby a livello internazionale, il caso più emblematico è sicuramente quello statunitense: qui i gruppi di pressione, infatti, sono coinvolti direttamente nel processo decisionale.

Questa caratteristica tipica degli Stati Uniti trova il suo fondamento all'interno della stessa Costituzione. Il I emendamento della Costituzione federale degli USA, entrato in vigore a partire dal 15 dicembre 1791, stabilisce il «right to petition to the government». In questo caso, il termine «petition» non deve essere inteso con significato letterale di «petizione», ma bensì nel senso attribuito nel momento in cui è stato formulato l'emendamento in questione. A quel tempo, infatti, per «petition» si intendeva un'attività svolta a scopo di influenzare le politiche pubbliche a tutela di un determinato interesse; da qui è possibile comprendere come in realtà la parola «petition» venga utilizzata come sinonimo di lobby. Attraverso, quindi, l'analisi del significato del termine «petition» nel 1791 si può comprendere come il I emendamento garantisca il diritto a fare lobbying nei confronti dell'intero apparato pubblico¹⁰¹.

Si può dire che «il diritto delle associazioni organizzate dei cittadini a influenzare il decisore pubblico è alla base stessa, dunque, della fondazione dell'ordinamento costituzionale statunitense»¹⁰².

1.1 La regolamentazione delle lobby

L'attività di lobbying è stata disciplinata per la prima volta all'interno del Regolamento della Camera dei Rappresentanti nel 1852. Questo insieme di leggi vie-

¹⁰⁰ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 83-84.

¹⁰¹ *Ivi*, pp. 84-85.

¹⁰² *Ivi*, p. 85.

tava ai giornalisti parlamentari che sostenevano o si opponevano ad un provvedimento per conto terzi di assistere dalla tribuna stampa alle sedute del Congresso.

Si parla per la prima volta di «lobby» nella legge del 1935 chiamata *Public Utilities Holding Company Act*, che prevedeva l'obbligo per i «lobbisti» delle società private di pubblici servizi di registrarsi in un Albo apposito presso le segreterie delle due Camere del Parlamento. Questo Albo però non prevedeva di definire il contenuto della loro attività e non poneva alcun limite.

Bisognerà aspettare fino al 1946 per la prima legge organica sulle lobby: il *Federal Regulation of Lobbying Act 1946* è il primo esempio al mondo di regolamentazione del fenomeno lobbistico. In realtà questa legge era una sezione di una normativa più complessa che serviva a fissare delle regole comuni ai poteri costituzionali, dal presidente fino al Congresso. All'interno di tale legge il Congresso ritenne necessario comprendere delle norme che andassero a regolare il rapporto tra i titolari dei poteri federali e i portatori di interessi particolari. A questo proposito, venne istituito un Registro pubblico e vennero introdotti obblighi trasparenza significativi.

La normativa del 1946 imponeva, a chiunque volesse influire sul processo decisionale, l'obbligo di registrarsi presso l'apposito Albo, di prestare giuramento indicando i propri dati personali, gli interessi tutelati, le somme di denaro ricevute o consegnate, di inviare ogni tre mesi una relazione al segretariato generale di ciascuna Camera con l'indicazione dei contatti avuti e del denaro speso o ricevuto. Il lobbista che aveva effettuato questa registrazione poteva accedere in modo permanente agli uffici dei parlamentari, poteva richiedere di essere ascoltato con priorità delle commissioni e poteva inviare *position papers* con suggerimenti o commenti. Grazie all'entrata in vigore della legge, avvenuta nel 1947, vennero alla luce più di 4.000 professionisti che fino a quel momento erano rimasti nell'ombra, acquisendo visibilità e riconoscimento sociale.

La legge del 1946 venne dichiarata parzialmente incostituzionale attraverso due sentenze della Corte Suprema, rispettivamente nel 1953 e nel 1954. Questo av-

venne a causa dei vincoli stabiliti per l'esercizio del diritto costituzionale a fare lobbying, considerati eccessivi. In seguito, la Corte Suprema limitò questi vincoli a coloro che esercitavano l'attività lobbistica in modo professionale ed esclusivo. Tale decisione, però, portò ad una grande contraddizione: la più grande associazione di categoria degli Stati Uniti, la *National Association of Manufacturers*, che non esercitava in esclusiva l'attività di influenza sul decisore pubblico, poté continuare la propria attività di pressione sui politici senza comparire nell'Albo dei lobbisti. Questo valse anche per molti altri professionisti: a Washington, in quegli anni, erano presenti più di 47.000 avvocati e 15.000 specialisti di relazioni pubbliche, ma all'interno dell'Albo erano presenti solamente 7.000 rappresentanti di interessi.

Data l'inefficacia della legge del 1946, il Congresso ha introdotto, nel 1995, una nuova regolamentazione, il *Lobbying Disclosure Act 1995*, che è stato poi modificato nel 2007 attraverso l'*Honest Leadership and Open Government Act*.

Questa legge, tuttora in vigore, prevede l'obbligo di iscrizione ad un Registro pubblico per chiunque svolga per almeno il 20% del proprio tempo professionale attività di rappresentanza di interessi attraverso l'organizzazione di «contatti lobbistici».

Ciò che la normativa intende per «contatto lobbistico» è «ogni attività svolta a sostegno di tale contatto, compresa la preparazione, la programmazione, la ricerca e ogni altro lavoro preparatorio, destinato a essere utilizzato nei contatti, e il lavoro di coordinamento con attività simili svolte da altri soggetti»¹⁰³.

All'interno del Registro, i lobbisti sono tenuti ad indicare i propri recapiti e quelli della propria società, quale attività viene svolta prevalentemente, le informazioni riguardanti il cliente e l'interesse che si intende tutelare, i nomi di coloro che sostengono le attività di lobbying attraverso finanziamenti superiori ai 10.000 dollari semestrali, il settore in cui si prevede di svolgere l'attività e, ove possibile, le specifiche tematiche e i disegni di legge che si prevede potranno essere oggetto dell'attività lobbistica. Quando un lobbista, inoltre, incontra un decisore pubblico

¹⁰³ *Ivi*, pp. 88-89.

è obbligato, entro 45 giorni, a registrare l'incontro in una sezione apposita del sito web del segretariato generale della Camera o del Senato. Ogni quattro mesi, poi, deve essere inviato allo stesso segretariato generale della Camera e del Senato un rapporto in cui vengono riportati in modo dettagliato gli incontri avuti e i finanziamenti ricevuti o concessi. Infine, nel caso di società lobbistiche, vi è anche l'obbligo di stimare l'ammontare totale dei proventi ricevuti attraverso attività di lobbying o le spese sostenute per affrontarla¹⁰⁴.

1.2 Regole di etica e condotta per i decisori pubblici

Dato il riconoscimento del diritto a fare attività di lobbying, il legislatore ha pensato di introdurre alcune disposizioni che vadano a limitare la condotta dei decisori pubblici nei loro rapporti con i lobbisti, in modo da evitare che le azioni di influenza portate avanti da questi ultimi possano far assumere al regolatore decisioni in contrasto con l'interesse generale.

Nel 1992 è stato pubblicato l'*Ethics Manual for Members, Officers and Employees of the U.S. House of Representatives*, che è stato poi codificato nel 1999 negli articoli 22 e 25 del regolamento della Camera. Questi articoli vietano espressamente ai parlamentari, ai membri del loro staff e ai funzionari pubblici ricevere da chiunque regali per un valore superiore ai 50 dollari annui, sotto qualsiasi forma ("meals, food or refreshments" compresi). L'articolo 25 del regolamento della Camera e l'articolo 35 di quello del Senato precisano, inoltre, che è vietato accettare la ospitalità di lobbisti, anche nel caso questa sia puramente occasionale o si tratti di amici personali o parenti. Infine, viene aggiunto che anche i regali ricevuti dai propri familiari, se superano complessivamente il valore di 250 dollari annui, possono essere accettati, ma devono essere registrati in un Albo pubblico tenuto dal segretariato della Camera di appartenenza.

Allo stesso modo un parlamentare o un componente dello staff non può essere retribuito per un discorso tenuto o un articolo scritto; inoltre, non può ricevere i diritti d'autore per opere da lui pubblicate e, altresì, non può venire rimborsato per

¹⁰⁴ *Ivi*, pp. da 86 a 90.

le spese che sostiene per raggiungere una località in cui viene invitato in quanto deputato o senatore.

All'interno del regolamento della Camera, più precisamente con l'articolo 23, viene introdotto il *Code of Official Conduct* che vale sia per i parlamentari, sia per i funzionari e gli impiegati del Parlamento. Il Codice ha come scopo quello di normare il più possibile le situazioni in cui possono ritrovarsi i parlamentari e, quindi, salvaguardarne etica e trasparenza. Questa normativa, che contiene 18 «clausole», prevede che i parlamentari mantengano in ogni momento un comportamento adeguato al ruolo ricoperto; che si conformino e aderiscano alle regole del Parlamento e che non accettino regali e compensi che vadano ad influenzare le loro decisioni; che tengano separati i propri averi economici personali da quelli utilizzati per le campagne elettorali. Questi regolamenti devono essere comunque considerati unitamente alle disposizioni che normano preventivamente i conflitti di interessi dei parlamentari.

Per quanto riguarda i regolamenti sul conflitto di interessi alla Camera dei rappresentanti, il loro obiettivo non è quello di evitare assolutamente una convergenza tra gli interessi personali economici dei parlamentari e l'interesse pubblico: nessuna legge, infatti, proibisce ai funzionari e ai parlamentari di possedere beni che li facciano entrare in conflitto con o influenzare l'attività alla Camera. Difficilmente la Camera decide di far astenere dal voto un parlamentare quando si presenta una situazione di conflitto di interessi; i membri del Parlamento, infatti, non devono privarsi dei loro beni, n'è tanto meno sacrificare le loro opinioni. In realtà, il fatto che i membri del Parlamento siano portatori di alcuni interessi particolari è un bene, in quanto rappresentano il popolo. L'importante è che vengano implementate delle norme che permettano la trasparenza, da intendere come uno strumento necessario per permettere ai cittadini rappresentati di poter giudicare il comportamento e la condotta etica dei propri rappresentanti. Uno dei modi per garantire la trasparenza all'interno della Camera dei rappresentanti è costituito dalla compilazione annuale di un «modulo finanziario» che riporta le informa-

zioni riguardanti la posizione economica personale (ma anche del coniuge e dei figli a carico) dei parlamentari, dei candidati e di alcuni funzionari.

A tal proposito, la normativa degli Stati Uniti regola in modo dettagliato il divieto di *revolving door*, ovvero di passaggio dal ruolo di decisore a quello di lobbista (e viceversa). Per fare ciò, vengono previsti periodi diversi di *cooling-off*, ossia di astensione dall'assunzione di determinate cariche, che cambiano in base agli incarichi di cui si diventa titolari¹⁰⁵.

1.3 La partecipazione delle lobby ai lavori del Congresso

Grazie alla legittimazione costituzionale dei gruppi di pressione, essi hanno sempre avuto negli Stati Uniti uno stretto rapporto con il Congresso, che può essere definito come «il regno delle mediazioni tra interessi locali e presidente federale»¹⁰⁶.

Negli Stati Uniti il vero conflitto tra i due partiti maggiori, repubblicano e democratico, avviene realmente soltanto al di fuori del Congresso e, in particolare, durante la campagna elettorale per l'elezione del presidente federale. All'interno delle due camere del Parlamento statunitense non vi è una vera e propria contrapposizione tra forze di maggioranza e minoranza: il sistema politico, di fatto, si fonda più che altro su coalizioni, negoziazioni, compromessi. Di conseguenza, non si può affermare che un gruppo governi e che l'altro si trovi in modo stabile all'opposizione.

In un contesto di questo genere, hanno un ruolo di elevata importanza le commissioni parlamentari, le quali gestiscono interamente la fase istruttoria di ogni provvedimento e, proprio per questo, possono utilizzare qualsiasi mezzo per l'acquisizione di informazioni. Entrambe le Camere hanno dei regolamenti che rendono formali alcuni strumenti dell'istruttoria. In particolare, questo accade per le *hearings*, ossia «udienze pubbliche» che vengono utilizzate per ascoltare la voce dei differenti portatori di interessi attraverso le loro istanze e le loro aspettative.

¹⁰⁵ *Ivi*, pp. da 90 a 94.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 94.

Le *hearings* normalmente sono pubbliche e vengono annunciate con almeno una settimana di preavviso, attraverso la pubblicazione della convocazione sul *Daily Digest* (il bollettino dei lavori parlamentari) e tramite l'invio di questa per e-mail a tutti i portatori di interesse iscritti nel Registro istituito dalla legge del 1995. I lobbisti iscritti a questo Registro, infatti, hanno un vero e proprio diritto ad essere ascoltati dalle commissioni. Ogni lobbista che interviene durante le udienze dispone di un tempo massimo (uguale per tutti) per esporre le proprie argomentazioni, dopo il quale viene sottoposto a delle domande da parte dei membri della commissione, con cui viene instaurato un contraddittorio. Una volta concluse le *hearings*, la commissione procede alla *markup*, ovvero alla modifica o integrazione del progetto di legge per il quale sono stati auditi i lobbisti.

Dato che gli interessi in gioco sono sempre numerosi, molte sono le udienze che vengono convocate dalle commissioni permanenti o, più spesso, da sottocomitati *ad hoc*. Attraverso le *hearings* i portatori di interesse possono presentare direttamente al decisore pubblico le proprie posizioni, accompagnandole con dati scientifici o, addirittura, da discussioni piene di colpi di scena. Le lobby utilizzano le *hearings* per influenzare i contenuti delle leggi sfruttando le emozioni e i sentimenti di chi ascolta e facendo uso di tecniche di comunicazione pubblicitaria e marketing¹⁰⁷.

1.4 I Political Action Committees

Ai *Political Action Committees* si era già fatto riferimento all'interno del Capitolo II, ma di seguito si andrà ad analizzarli in maniera più approfondita.

Come spiegato in precedenza, il finanziamento delle campagne elettorali e della politica rappresenta uno dei principali strumenti utilizzati dalle lobby per influenzare il decisore pubblico negli Stati Uniti. Le leggi in materia (in particolare il FECA - *Federal Election Campaign Act* del 1971, modificato poi nel 2002 dal *Bipartisan Campaign Reform Act*) garantiscono il diritto da parte dei cittadini o delle associazioni a costituire i *Political Action Committees* (PACs). I PACs sono

¹⁰⁷ *Ivi*, pp. da 94 a 96.

dei gruppi di raccolta fondi che hanno come scopo quello di finanziare la campagna elettorale dei candidati che sostengono apertamente i loro interessi. Sostanzialmente, questi comitati raccolgono risorse economiche sul mercato e le indirizzano verso il candidato che condivide con loro determinate battaglie.

Si possono distinguere sostanzialmente tre tipologie di PACs:

- a. *Separate Segregated Funds* (SSFs): vengono amministrati da società, aziende private e organizzazioni sindacali;
- b. *Nonconnected Committees*: sono gestiti anche da singoli cittadini, o meglio organizzazioni no-profit, solo se il loro valore supera i 1.000 dollari e non sono connessi ad altri PACs;
- c. *Super PACs* o *Independent Expenditure-Only Committee*: introdotti direttamente dalla Corte Suprema, non hanno come finalità quella di raccogliere fondi per una campagna elettorale. Sostengono, invece, un'attività politica o partitica a prescindere dalla campagna elettorale, dando la possibilità al destinatario delle risorse di usarle per più scopi.

I gruppi di pressione, quindi, utilizzano i PACs come un'arma elettorale e questi rappresentano lo strumento maggiormente efficace con il quale raggruppare degli interessi, valutarli da un punto di vista economico e offrirli sul mercato della politica. A livello pratico, le grandi lobby stabiliscono un determinato interesse e si adoperano per raccogliere risorse attorno ad esso: chi condivide questo interesse, quindi, finanzia il PAC. Ogni contributo economico destinato ai PACs viene registrato dalla *Federal Election Commission*, un'autorità indipendente che si occupa di controllare i finanziamenti alla politica. Una volta conclusasi la raccolta fondi, il fondatore del PAC si occupa di offrire alla politica, in particolare ai candidati, le risorse raccolte ha fatto che inseriscono all'interno del loro programma delle misure a tutela dell'interesse in questione. Il candidato che accetta i fondi non ha realmente un obbligo giuridico nel tutelare l'interesse: infatti, il suo è un vincolo puramente politico, di conseguenza, può anche non mantenere la promessa fatta ai portatori d'interesse.

La totalità di questo processo è trasparente: l'elettore, infatti, può controllare in qualsiasi momento e, in particolare prima del voto, quali siano gli interessi che il suo candidato ha accettato e quali quelli che ha rifiutato di rappresentare¹⁰⁸.

2. L'Unione Europea

Fin dalla sua fondazione l'Unione Europea ha rappresentato un contesto alquanto favorevole per la proliferazione di gruppi di pressione. La natura stessa di questa istituzione sovranazionale, con la sua dimensione comunitaria e la sua forma di governo «descrittivamente collaborativa, che mira al coinvolgimento partecipativo procedimentalizzato con prevenzione del conflitto giurisdizionale»¹⁰⁹, ha facilitato il fiorire delle lobby a livello europeo.

L'Unione Europea è un organismo incredibilmente complesso dal punto di vista sociale, economico, culturale e linguistico; questa complessità, unita all'assenza di un sistema partitico ben strutturato, permette alle lobby di ricoprire un ruolo di fondamentale importanza all'interno delle istituzioni europee e nel processo decisionale. I gruppi di pressione, infatti, «semplificano la domanda della società, mediano tra le diversità europee, veicolano gli interessi dei territori in istituzioni geograficamente e culturalmente spesso lontane»¹¹⁰. Ciò permette all'Unione Europea di aumentare la propria rappresentatività democratica, soprattutto dopo che negli ultimi anni la partecipazione elettorale a livello europeo è calata sensibilmente.

Le istituzioni più rilevanti a livello europeo sono sostanzialmente tre:

- a. Il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione Europea: riunisce i governi degli Stati membri dell'Unione Europea. Ha composizioni diverse a seconda che raggruppi i capi di Stato o di governo (Consiglio europeo) o i

¹⁰⁸ *Ivi*, pp. da 96 a 100.

¹⁰⁹ F. Palermo, *La forma di Stato dell'Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2005, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 112.

¹¹⁰ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 112.

ministri dei vari settori (Consiglio dell'Unione Europea). Il Consiglio europeo ha il compito di delineare le linee politiche dell'UE, mentre il Consiglio dell'Unione Europea detiene, insieme al Parlamento, il potere legislativo.

- b. La Commissione europea: rappresenta il governo dell'Unione Europea, è il vero motore del processo normativo e centro del processo decisionale e, per questo, risulta permeabile ai gruppi di interesse. È composta da commissari indipendenti da legami nazionali o politici ed è basata su direzioni generali che corrispondono alle competenze dei commissari.
- c. Il Parlamento europeo: è l'unica istituzione europea ad essere eletta direttamente dai cittadini ed esercita la funzione legislativa all'interno dell'Unione Europea¹¹¹.

Le lobby hanno svolto un ruolo fondamentale nell'Unione Europea sin dalle fasi della sua costituzione, rappresentando interessi transnazionali e operando «come grimaldello per arginare preconcetti e furori nazionalistici»¹¹². I gruppi d'interesse, quindi, si sono fatti portatori di domande particolari da trasmettere ai decisori pubblici e, per questo, sono diventati protagonisti del processo decisionale a livello europeo. Le lobby, nel contesto dell'UE, anche all'interno del Parlamento, agiscono come base di legittimazione per le decisioni comunitarie.

Il diritto a fare lobby viene garantito dall' articolo 11 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), nel quale viene enunciata la facoltà dei cittadini e delle associazioni rappresentative a far conoscere e discutere le proprie opinioni con i decisori pubblici europei. Questi ultimi hanno l'obbligo di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile: la Commissione europea ha, quindi, il compito di garantire costanti consultazioni delle parti interessate.

L'articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) precisa in modo ulteriore che tutte le istituzioni e gli organi dell'Unione sono tenuti a mantenere trasparenza e dialogo continuo con i cittadini e le associazioni. Data la

¹¹¹ *Ivi*, pp. 112-113.

¹¹² G. Graziano, *Le lobbies*, Laterza, Roma-Bari, 2002, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 113.

base giuridica così importante e chiara, la Commissione europea e il Parlamento hanno introdotto da tempo numerosi procedimenti per garantire la partecipazione nelle diverse fasi del processo decisionale: sia precedentemente all'approvazione di una legge, sia nella fase della sua implementazione, sia, infine, durante la verifica dell'impatto della norma.

Nel corso dei successivi paragrafi si potrà verificare come la regolamentazione europea delle lobby sia in costante evoluzione, ma frammentata. In ogni caso a livello di Unione europea esiste un Registro a cui possono iscriversi lobbisti il cui scopo è quello di influenzare la Commissione e il Parlamento¹¹³.

2.1 Il Registro per la trasparenza

Le modalità di partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale all'interno dell'Unione Europea sono regolamentate dall'*Interinstitutional Agreement*, che è stato siglato il 23 giugno 2011 dalla Commissione europea e dal Parlamento. Questo accordo ha istituito un Registro per la trasparenza rivolto alle organizzazioni, le persone giuridiche e ai lavoratori autonomi che si occupano dell'elaborazione e dell'attuazione delle normative europee. La gestione di tale Registro avviene con un sistema in comune tra Parlamento e Commissione in modo da poter coordinare al meglio la trasparenza, la registrazione e il controllo dei soggetti impegnati nelle attività di elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione.

L'adesione al Registro non è obbligatoria, ma volontaria: è possibile effettuare la registrazione su base libera online, con alcuni incentivi come, per esempio, la segnalazione automatica delle consultazioni pubbliche sui temi ai quali i soggetti iscritti risultano essere interessati.

Il Registro è composto da tre sezioni:

- a. la prima parte raccoglie le linee guida riguardanti l'applicazione del Registro, le attività che possono essere registrate e quelle che sono, invece, esenti. Vi si trovano, inoltre, le categorie a cui è aperta la registrazione e le

¹¹³ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 113-114.

informazioni che verranno richieste ai soggetti che vogliono registrarvisi (compresi gli obblighi di informazione finanziaria);

- b. la seconda parte riporta il Codice di condotta;
- c. la terza sezione riguarda i procedimenti di reclamo e le sanzioni che possono essere applicate nel caso il Codice di condotta venga violato.

La vigilanza sul sistema di trasparenza è uno dei compiti dei segretari generali del Parlamento e della Commissione; questi presentano una relazione annuale sul funzionamento del Registro ai vicepresidenti competenti delle due istituzioni.

L'articolo 8 dell'accordo del 2011 fa rientrare nell'ambito di applicazione del Registro «tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o dai mezzi di comunicazione impiegati»¹¹⁴. Nell'articolo 9, invece, viene specificato che i lobbisti sono invitati a iscriversi al Registro.

Gli iscritti sono divisi, per questioni di trasparenza e praticità, in sei distinte categorie:

- 1. società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti;
- 2. lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali;
- 3. organizzazioni non governative;
- 4. centri di studio, istituti accademici e di ricerca;
- 5. organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose;
- 6. organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, altri enti pubblici o misti.

Sono, invece, esclusi dall'iscrizione al Registro coloro le cui attività rientrano all'interno dei seguenti settori:

- 1. prestazioni di consulenza legale, nel caso in cui si riferiscano al diritto fondamentale ad un processo equo da parte di un cliente;
- 2. attività delle parti sociali (sindacati, associazioni dei datori di lavoro, ecc.), quando esercitano il ruolo conferito loro dai trattati;

¹¹⁴ *Ivi*, p. 115.

3. risposte alle richieste provenienti direttamente un'istituzione dell'Unione Europea o da un deputato (ad esempio: richieste specifiche o periodiche di informazioni, dati o consulenze).

Alcuni soggetti, date le peculiarità che li contraddistinguono, godono di disposizioni specifiche. All'interno di questo gruppo si trovano:

1. le chiese e le comunità religiose;
2. i partiti politici;
3. le autorità locali, regionali e municipali.

Questi attori istituzionali sono esclusi dal Registro, ma, nel caso in cui appoggino o creino uffici, organismi giuridici o associazioni per essere rappresentati presso le istituzioni dell'Unione Europea, sono tenuti a procedere con l'iscrizione.

Come già anticipato, non vi è nessun vantaggio particolare per i lobbisti nell'effettuare la registrazione. Fino al 2015, poi, i decisori pubblici non erano nemmeno obbligati ad incontrare solamente gli iscritti al Registro, di conseguenza si trattava di una scelta puramente reputazionale.

L'accordo è stato modificato nel settembre del 2014 e, a partire dal 1° gennaio 2015, è stato introdotto un sistema per incentivare l'iscrizione al Registro «a fisarmonica». Questo sistema prevede che il Parlamento e la Commissione possano imporre l'obbligo ai decisori di incontrare solo i soggetti registrati.

Allegato al Registro per la trasparenza vi è un "Codice di condotta", il quale si limita a indicare le norme di comportamento che gli iscritti al Registro devono seguire. Se queste regole non vengono rispettate, possono essere applicate delle sanzioni nei confronti dei soggetti che le hanno violate (in seguito ad un'indagine svolta secondo il principio di proporzionalità e tenendo conto del diritto di difesa). I provvedimenti che possono essere presi variano a seconda della volontarietà, della gravità e della reiterazione e vanno dalla notifica scritta alla sospensione, fino alla cancellazione dal Registro per la durata di due anni e il ritiro dei titoli di accesso al Parlamento europeo.

Il Registro per la trasparenza ha avuto il grande merito di far venire allo scoperto un gran numero di lobbisti che erano fino ad allora sconosciuti, rendendo le rela-

zioni tra i decisori pubblici europei e i portatori di interessi un po' più trasparenti¹¹⁵.

2.2 *Il rapporto tra le lobby e la Commissione europea*

La Commissione europea, come accennato in precedenza, detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa all'interno dell'Unione.

Durante la fase di elaborazione di una proposta di regolamento o di direttiva, la Commissione si rivolge a comitati di esperti che, però, vengono formati in maniera poco trasparente: ai lavori spesso partecipano dei portatori di interessi privati che vengono scelti in modo discrezionale dal direttore generale della Commissione competente per quella materia.

In ogni caso, una volta che la proposta di legge è stata abbozzata, la Commissione ha l'obbligo di valutare l'impatto che questa avrà sui potenziali destinatari. Questo procedimento rientra nel piano più generale per assicurare la qualità della regolazione (*better regulation*) dell'Unione Europea. A partire dal 2015 la Commissione ha avviato una nuova fase per migliorare la qualità della regolamentazione: nello specifico, ha modificato i tempi e i modi con i quali vengono consultati gli *stakeholders*.

Le modifiche riguardano, in particolare, due aspetti:

1. la Commissione ha creato un meccanismo di avviso automatico in modo da poter coinvolgere i portatori di interesse che vogliono partecipare a determinati processi decisionali. Nello specifico, il procedimento prevede un primo giro di consultazioni della durata di almeno 12 settimane, a cui seguiranno eventualmente delle proposte da parte dei Parlamenti nazionali. Dopodiché si procede a un nuovo giro di consultazioni per altre 8 settimane;
2. tutti gli *stakeholders* ricevono un riscontro a breve termine delle valutazioni da loro trasmesse e, in base a ciò, le bozze di regolamentazione ven-

¹¹⁵ *Ivi*, pp. da 114 a 121.

gono riaperte a nuove consultazioni pubbliche per almeno quattro settimane¹¹⁶.

2.3 La trasparenza nel Parlamento e nella Commissione europea

Prima ancora dell'introduzione del Registro per la trasparenza nel 2011, il Parlamento europeo ha adottato numerose disposizioni per rendere pubblici gli interessi dei decisori.

L'articolo 9 del regolamento interno obbliga i parlamentari rendere pubblici gli interessi di cui sono portatori a qualsiasi titolo. L'allegato I del regolamento, negli articoli 1 e 2, prevede che ogni deputato dichiari, all'interno di un Registro pubblico, le attività professionali che svolge, oltre ad ogni altra funzione o attività retribuita. Inoltre, ogni parlamentare è tenuto a esporre qualsiasi tipo di sostegno economico o materiale ricevuto durante il proprio mandato da parte di soggetti terzi, indicando anche l'identità del donatore. I deputati, in aggiunta, hanno l'obbligo, prima di partecipare ad una qualsiasi discussione ufficiale, di dichiarare se hanno un interesse diretto nella materia in questione.

La mancata dichiarazione all'interno del Registro, e quindi il mancato aggiornamento annuale, porta a una sanzione: In primo luogo, se in seguito a sollecito permane l'inadempimento alla dichiarazione, il nome del deputato viene pubblicato nel processo verbale di ciascuna seduta successiva alla scadenza del termine; in secondo luogo, se l'inadempimento viene protratto, il presidente del Parlamento attiva la procedura per la sospensione dall'ufficio di parlamentare. Questa sanzione si è dimostrata particolarmente efficace e, infatti, ha permesso a chiunque si colleghi al portale web del Parlamento di conoscere le relazioni intrattenute e i favori ricevuti dai parlamentari europei in carica.

Tale regolamentazione rende effettivo e concreto il principio di trasparenza del processo decisionale che viene espresso negli articoli 1 e 2 del Trattato sull'Unione Europea, rendendo i cittadini europei più consapevoli e, al contempo, l'amministrazione più legittima, efficiente e responsabile.

¹¹⁶ *Ivi*, pp. da 121 a 124.

A partire dal dicembre del 2014 anche la Commissione ha deciso di intraprendere un percorso per migliorarne la trasparenza. A questo proposito, viene pubblicata l'agenda trasparente degli incontri svolti presso l'istituzione, in modo da rendere pubblici i colloqui con i lobbisti.

Sul sito web della Commissione è, quindi, possibile venire a conoscenza delle riunioni intrattenute dai commissari, dai membri del loro staff e dai direttori generali con i portatori di interessi privati. Dopo ogni incontro, ed entro 15 giorni, i responsabili dei vari uffici dovranno provvedere a rendere pubblici data e ragione della riunione, il nominativo del decisore pubblico incontrato, l'argomento discusso e il nome della società con cui è avvenuto il colloquio. Queste disposizioni, è bene specificarlo, non vengono applicate a tutti gli incontri che avvengono presso la Commissione; vi sono numerosi casi, infatti, che non sono sottoposti alle norme: i colloqui con le parti sociali, con i rappresentanti di partiti politici, di istituzioni nazionali anche locali, di organismi internazionali o associazioni religiose.

Le decisioni del 2014, quindi, servono ad assicurare maggiori livelli di trasparenza del processo decisionale in un contesto nel quale la partecipazione dei portatori di interessi non è prescindibile.

Questa è la logica secondo cui la Commissione Juncker ha adottato due provvedimenti tra il 2014 e il 2018:

1. non accettare incontri con lobbisti non iscritti al Registro per la trasparenza;
2. aumentare il periodo di *cooling-off*, ossia il lasso di tempo in cui i Commissari non possono assumere altri incarichi una volta conclusosi il mandato presso le istituzioni dell'Unione.

La prima regola, in vigore dall'ottobre del 2014, vieta di fissare incontri con lobbisti che non siano iscritti nel Registro («no registration, no meeting»). Tale norma, però, viene applicata solamente per quanto riguarda i colloqui con i Commissari, i loro capi di Gabinetto e i direttori generali. È facile comprendere,

quindi, come ci sia un'ampia parte dei dirigenti e degli alti funzionari della Commissione che non è vincolata a quest'obbligo.

Per quanto riguarda, invece, la seconda regola, a partire dal gennaio del 2018 la Commissione europea ha impiegato un nuovo Codice di condotta per i Commissari e per i vertici degli uffici di staff e delle direzioni generali. In particolare, è stata modificata la disciplina sul *revolving door*: le nuove norme vanno ad estendere il periodo di *cooling-off* da 18 mesi a 2 anni per gli ex Commissari e da 18 mesi a 3 anni per gli ex presidenti della Commissione. In questo lasso di tempo i soggetti di cui sopra non possono assumere incarichi che siano in conflitto con il ruolo cessato¹¹⁷.

2.4 L'opacità del Consiglio

Il Consiglio dell'Unione Europea (da non confondere con il Consiglio europeo¹¹⁸) riceve dalla Commissione europea le proposte di legge nello stesso momento in cui esse vengono trasmesse anche al Parlamento.

I lavori del Consiglio si svolgono in due fasi differenti. Una di queste è visibile e pubblica, ovvero quando si riunisce il Consiglio vero e proprio composto dai ministri degli Stati membri. L'altra fase, invece, è invisibile, precede le riunioni del

¹¹⁷ *Ivi*, pp. da 124 a 130.

¹¹⁸ Il Consiglio dell'Unione Europea è un organismo multiforme, nonostante sia un unico soggetto giuridico ed esercita il potere legislativo con il Parlamento europeo. Si riunisce in dieci diverse «formazioni» in base alla tematica trattata. Di base, quindi, ci sono dieci Consigli dell'Unione differenti, a cui partecipano i ministri degli Stati membri a cui compete il settore in questione. Le tematiche sono le seguenti:

1. Agricoltura e pesca
2. Competitività
3. Economia e finanza
4. Ambiente
5. Occupazione, politica sociale, salute e consumatori
6. Istruzione, gioventù, cultura e sport
7. Affari esteri
8. Affari generali
9. Giustizia e affari interni
10. Trasporti, telecomunicazioni ed energia

Il Consiglio europeo, invece, è un organismo collettivo che riunisce i capi di Stato e i primi ministri dei Paesi membri. Il compito di questa istituzione è quello di definire le priorità e gli indirizzi politici dell'Unione (fonte: P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 130).

Consiglio e è costituita da incontri con diplomatici ed esperti, che durante riunioni istruttorie discutono con i funzionari della Commissione e del Consiglio e i delegati degli Stati parte.

Le riunioni del Consiglio dell'UE sono sempre precedute ed istruite dal Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi (Coreper), costituito dagli ambasciatori in rappresentanza degli Stati membri e da più di 150 gruppi e comitati specializzati conosciuti come «organi preparatori del Consiglio».

Gli organi preparatori vengono suddivisi in tre gruppi:

1. comitati istituiti da trattati, da decisioni intergovernative o da atti del Consiglio e che sono in gran parte permanenti;
2. comitati e gruppi istituiti dal Coreper di volta in volta e che si occupano di tematiche molto specifiche;
3. comitati istituiti *ad hoc* dalla presidenza dell'Unione Europea per scopi precisi (ad esempio esaminare una singola proposta di legge).

Di questi gruppi non si sa quasi niente: né cosa decidono, né chi vi prende parte, né tanto meno quali sono gli argomenti che vengono trattati e come vengono analizzati. I lavori preparatori del Consiglio dell'Unione Europea, quindi, restano l'ultimo baluardo di opacità di questa istituzione sovranazionale¹¹⁹.

3. Il Regno Unito

All'interno del sistema istituzionale del Regno Unito il ruolo delle lobby è centrale e viene percepito come un fattore positivo, che porta all'arricchimento del processo decisionale. In questo contesto i gruppi di interesse sono sempre stati visti come un elemento caratteristico della democrazia parlamentare e, quindi, come qualcosa da gestire attraverso norme consuetudinarie e di auto-comportamento.

Questo sistema di regolamentazione non scritta è entrato in crisi negli anni 2000 in seguito ad alcuni scandali che hanno investito decisori pubblici e lobbisti sen-

¹¹⁹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 130 a 132.

za scrupoli e che hanno portato ad intraprendere un percorso per l'adozione di normative per regolare almeno alcune situazioni.

La prima legge organica sul lobbying nel Regno Unito è stata approvata all'inizio del 2014. Il *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, chiamato anche semplicemente *Lobbying Act*, ha introdotto per la prima volta l'obbligo per chi svolge l'attività di lobbying di iscriversi ad un Registro per la trasparenza e ha contribuito a disciplinare il fenomeno anche sotto molti altri aspetti.

Nello specifico, la legge in questione si pone lo scopo di regolamentare i consultant lobbyists, ossia i lobbisti conto terzi che collaborano con i membri del governo. Vengono, invece, esclusi i lobbisti *in-house* delle maggiori aziende, gli studi di consulenza legale o finanziaria e le fondazioni e associazioni.

Il Registro per la trasparenza viene gestito da un organismo autonomo rispetto al governo, l'Office of the Registrar of Consultant Lobbyists, che è responsabile per quanto riguarda la sua creazione ed amministrazione, oltre che per la vigilanza circa il rispetto dell'obbligo di iscrizione. Nel Regno Unito, infatti, l'iscrizione nel Registro è abilitante per l'esercizio della professione, come se fosse un Albo professionale. Se i *consultant lobbyists* non risultano registrati, si costituisce l'ipotesi di reato di esercizio abusivo dell'attività¹²⁰.

3.1 Finanziamento della politica, donazioni e gruppi di pressione

In Gran Bretagna, fino al 2000, il finanziamento da parte di soggetti privati ai partiti politici non era fondamentalmente regolato da normative. Proprio in quell'anno venne approvato il *Political Parties, Elections and Referendums Act* (PPERA), poi modificato nel 2009 dal *Political Parties and Elections Act* e nel 2014 dal *Lobbying Act*, che ha aperto le porte ad una disciplina basata sulla trasparenza delle donazioni da parte dei privati verso i partiti, delle fondazioni ad essi collegate, dei loro membri o dei movimenti politici.

¹²⁰ *Ivi*, pp. da 153 a 156.

In base alla legge del 2014, i partiti politici e le associazioni o fondazioni ad essi collegate hanno l'obbligo di registrarsi presso l'Electoral Commission, un ente indipendente che vigila sui finanziamenti ai movimenti politici e che è stato creato appositamente con questo scopo. I membri dei partiti e delle fondazioni vengono definiti come *regulated donees* e possono ricevere doni solo dai *permissible donors* (ovvero dai donatori consentiti). Le donazioni possono consistere in denaro, proprietà, abbonamenti, forniture di beni, servizi o strutture, prestiti di denaro; l'importante è che ognuna di queste donazioni venga riferita all'Electoral Commission. Nel caso in cui il donatore faccia parte dei «donatori non consentiti» il partito ha l'obbligo di restituire la donazione (oppure, nel caso in cui il donatore non possa essere identificato, di consegnarla alla Commissione elettorale).

Per quanto riguarda l'importo delle donazioni, non è stato fissato un limite massimo; gli importi, però, superiori a 50 sterline devono provenire obbligatoriamente da donatori ammissibili (*permissible donors*).

Nel caso in cui la procedura di cui sopra venga violata, sono previste numerose sanzioni: nel caso di false dichiarazioni nei report periodici in cui vengono comunicate le donazioni, infatti, il responsabile del movimento o partito politico, oppure il singolo membro del partito, rischia una condanna fino ad un anno di carcere. Sono previste, inoltre, delle sanzioni pecuniarie come il pagamento di multe fino a 5.000 sterline nel caso in cui i partiti politici accettino donazioni illegali (in questo caso, chiaramente, viene prevista anche la restituzione della donazione)¹²¹.

3.2 *Decisori pubblici e trasparenza*

Come si sa, quando si parla di regolamentazione del fenomeno lobbistico, il concetto di trasparenza deve essere applicato anche ai decisori pubblici.

In Gran Bretagna, la Camera dei Comuni ha compiuto i primi passi già a partire dal 1974, creando degli istituti con lo specifico obiettivo di garantire la traspa-

¹²¹ *Ivi*, pp. 157-158.

renza degli interessi dei deputati, tra cui il Registro che raccoglie gli interessi dei parlamentari.

All'inizio di ogni legislatura, i parlamentari hanno l'obbligo di dichiarare, attraverso il Registro, se svolgono altre professioni per società pubbliche o private, se hanno ottenuto sponsorizzazioni da privati durante la campagna elettorale, se hanno ricevuto doni o vantaggi economici di un certo valore economico (per consuetudine superiore a 1.000 sterline), se sono titolari di pacchetti azionari, obbligazioni o altri investimenti, se posseggono beni immobili sul suolo nazionale o all'estero. Con la pubblicazione del Registro, quindi, i deputati e i Lord (dal 1996) hanno l'obbligo di informare, per iscritto, i segretari generali della rispettiva Camera d'appartenenza riguardo gli interessi di cui sono portatori, direttamente o indirettamente.

Oltre al Registro per i parlamentari, tra il 1984 e il 1985, la Camera dei Comuni ha istituito altri tre registri: uno per gli *all-party groups* (gli intergruppi parlamentari), uno per gli assistenti e i collaboratori dei parlamentari e, infine, uno per i giornalisti parlamentari.

Nel 1996 è stato introdotto un vero e proprio Codice di condotta che stabilisce delle norme a cui i parlamentari devono sottostare. Questi ultimi hanno il dovere di esercitare il loro mandato nell'esclusivo interesse della nazione e del collegio in cui sono stati eletti; si fanno portatori di interessi generali e, in virtù di ciò, risolvono eventuali conflitti tra questi e quelli privati, facendo sempre prevalere l'interesse della nazione. Nel Codice di condotta viene, inoltre, ribadito il divieto per i parlamentari di percepire pagamenti per sostenere o opporsi a mozioni, disegni di legge, provvedimenti.

Come sottolineato in precedenza, in Gran Bretagna il legislatore non percepisce i gruppi di pressione come estranei al Parlamento. Proprio per questo è sufficiente una regolamentazione minimale che ha come unico obiettivo quello di assicurare

la trasparenza del processo decisionale, più dal punto di vista interno (i parlamentari) che da quello esterno (i lobbisti)¹²².

3.2.1 Il Registro degli intergruppi parlamentari

Come accennato nel paragrafo precedente, esiste un ulteriore Registro il cui scopo è quello di garantire la trasparenza delle attività svolte dai parlamentari, ovvero il Registro dei cosiddetti *all-party groups*.

Questi intergruppi parlamentari sono formati da membri di differenti schieramenti politici e da soggetti estranei alle Camere che sono, però, uniti da un comune obiettivo o da una posizione da sostenere condivisa (*subject groups*) o da un interesse o una passione in comune verso un Paese estero (*country groups*).

È facile comprendere, quindi, come tali intergruppi siano diventati lo strumento fondamentale per la rappresentanza degli interessi da parte delle lobby. Esse, infatti, possono in questo modo raggruppare parlamentari facenti parte di diversi partiti politici con lo scopo di sostenere il proprio interesse.

L'introduzione del Registro degli intergruppi parlamentari risale già al dicembre del 1985. Ogni *all-party group* ha l'obbligo di indicare il proprio obiettivo, i responsabili, i componenti e la loro attività principale, le regole utilizzate per la votazione interna e, ovviamente, ogni tipo di aiuto economico o materiale fornito da soggetti esterni al Parlamento. Ciò serve, comprensibilmente, per rendere trasparente ogni supporto fornito da parte di gruppi di pressione, società, aziende, movimenti.

Gli intergruppi, essendo interni al Parlamento, godono di diversi strumenti per mettere in luce il proprio interesse. Possono, ad esempio, attivarsi per richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno di interrogazioni e interpellanze, in modo da portare all'attenzione dei deputati, e soprattutto dell'opinione pubblica, l'interesse che supportano. In questo modo, inoltre, riescono anche ad incidere sull'agenda dei lavori del governo¹²³.

¹²² *Ivi*, pp. da 161 a 163.

¹²³ *Ivi*, pp. da 163 a 165.

4. Il caso dell'Italia

Il termine «lobby» in Italia ha sempre avuto un'accezione negativa e fa pensare a qualcosa di oscuro e criminale. Nella maggior parte dei casi, infatti, questa parola viene interpretata come sinonimo di corruzione, imbroglio, inganno (vedi Capitolo IV).

Questa interpretazione del ruolo svolto dalle lobby nel nostro Paese è stata favorita anche dagli organi di informazione, che hanno sempre narrato dei gruppi di pressione come di attori che, celati nell'ombra, cercano di manovrare i politici a loro piacimento.

Tale visione ha fornito alla politica italiana un alibi dietro al quale nascondere le ragioni per le proprie scelte. Proprio per questo motivo il legislatore italiano non ha mai fornito una regolamentazione per rendere il fenomeno lobbistico più disciplinato e trasparente. Di conseguenza, le lobby si trovano ad operare in un contesto di totale oscurità e i cittadini non hanno la possibilità di conoscere l'identità, i comportamenti e gli interessi rappresentati da questi soggetti.

La mancanza di regolamentazione del fenomeno lobbistico può essere ricondotta a tre ragioni di natura politico-giuridica, storico-sociale e socioeconomica.

- a. *Motivazione politico-giuridica.* Per molto tempo la visione «partitocentrica» per quanto riguarda la mediazione tra i cittadini, la società e le istituzioni pubbliche ha impedito ai gruppi di pressione di avere un ruolo ufficiale all'interno del processo decisionale. Si riteneva illegittima ogni formazione, diversa dai partiti, che volesse farsi portatrice di interessi particolari presso i decisori pubblici. Di conseguenza, ogni tipo di intervento nel processo decisionale, non proveniente da un partito politico, era da condannare. Per usare le parole di Carlo Esposito (1902-1964), importante costituzionalista, in un convegno del 1958, ogni azione lobbistica era «una

malattia dell'ordinamento rappresentativo, un male da combattere»¹²⁴. Egli era convinto, inoltre, della necessità di «ostacolare e combattere» i gruppi di pressione in modo da mantenere la purezza del sistema democratico¹²⁵. Questa visione, quindi, lasciava al partito politico le funzioni di mediazione delle esigenze della società¹²⁶.

- b. *Motivazione storico-sociale*. In Italia, fino agli anni '90 del secolo scorso, la visione «giacobina» del processo decisionale era quella maggiormente adottata (vedi Capitolo I). L'interesse generale, quindi, era considerato come un qualcosa di preesistente al momento della decisione, che tendeva ad essere astratta ed indipendente dai suoi effetti concreti. Il decisore, in base a questa concezione, doveva interpretare i bisogni della collettività senza averne un'effettiva conoscenza, dando per scontato che la sola titolarità del suo incarico fosse sufficiente per comprendere quale fosse la scelta migliore per il bene comune. Con questa premessa è possibile capire come gruppi o associazioni rappresentanti interessi particolari venissero considerati come inutili e, quindi, non fosse loro concesso di interloquire con i decisori. L'interesse generale in questo contesto non si sviluppava dal confronto tra interessi particolari, ma coincideva con l'interesse pubblico statale.
- c. *Motivazione socioeconomica*. In Italia il tessuto economico è stato ed è tuttora caratterizzato da piccole medie imprese e da una forte presenza di corporazioni (ordini professionali e sindacati) strettamente legati ai partiti politici. A questo va poi aggiunto un basso livello di cittadinanza attiva e un controllo praticamente inesistente nei confronti dei decisori pubblici da parte della società.

¹²⁴ C. Esposito, *I partiti politici nello Stato democratico*, 1958, in Id., *Scritti giuridici scelti. II: Teoria generale dello Stato e diritto costituzionale prerepubblicano*, Jovene, Napoli, 1999, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 183.

¹²⁵ G. Zegrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 83 e 102, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 183.

¹²⁶ P. Rescigno, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in «Rivista delle società», 1, IV, 1959, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 183.

Queste tre motivazioni hanno fatto sì che il legislatore abbia ignorato il fenomeno lobbistico e la sua regolamentazione. Prevedere delle norme per le lobby, infatti, avrebbe significato farle uscire allo scoperto, così come far emergere il tessuto relazionale tra queste e i decisori pubblici. Ciò, chiaramente, renderebbe vano l'alibi secondo il quale non sono i gruppi di interesse a compiere determinate scelte, ma i politici, i decisori.

Il processo decisionale nel nostro Paese, nel quale hanno un ruolo importante le lobby, a causa di una mancata regolamentazione sulla trasparenza, resta oscuro. È tuttora impossibile ricostruire le tappe del processo, gli attori che ne sono coinvolti, le ragioni che portano a determinate scelte, le responsabilità, le colpe e meriti individuali e collettivi. A causa di ciò, i gruppi di pressione sono liberi di svolgere la propria attività in un contesto libero da regole e limitazioni e possono influenzare l'indirizzo politico del governo senza doversi assumere alcuna responsabilità pubblica.

All'inizio degli anni '90 del Novecento, con la crisi dello «Stato dei partiti» è venuto allo scoperto il fenomeno lobbistico che prima era racchiuso all'interno di ogni singolo partito. Proprio in questo periodo, infatti, nascono le prime società di lobbying conto terzi in Italia.

Tale situazione ha portato all'esigenza di introdurre delle norme che servissero a regolamentare le relazioni tra i gruppi di pressione e i decisori pubblici, non più inseriti all'interno dei partiti politici tradizionali, ma legati a movimenti politici più fluidi e personalistici.

Questa esigenza non ha ancora avuto nessun esito concreto: in Italia, infatti, non esiste ancora una regolamentazione organica e nazionale del fenomeno lobbistico. Sono state introdotte però alcune regole che servono a garantire la trasparenza o la partecipazione di gruppi di pressione e interessi organizzati ai processi decisionali pubblici. Di queste normative risultano essercene fin troppe; il problema non si trova quindi nella quantità delle leggi, ma, casomai, si pone per quanto riguarda la loro applicazione. Spesso, infatti, non sono state applicate correttamente, oppure sono state violate e contraddette nei comportamenti.

Tra il 2017 e il 2019 i collaboratori della cattedra di “Teoria e tecniche del Lobbying” della Luiss Guido Carli (cattedra ricoperta da Pier Luigi Petrillo) hanno svolto un’indagine secondo la quale sarebbero più di 450 le disposizioni di legge, decreti legislativi, decreti legge, regolamenti, atti governativi volti a gestire le relazioni tra lobbisti e decisori pubblici. Tali disposizioni risultano essere prevalentemente confuse e inserite in regolamenti che hanno finalità ben diverse. Il legislatore, infatti, invece di regolamentare coerentemente la tematica del lobbismo, ha introdotto e continua ad introdurre provvedimenti disorganici all’interno dell’ordinamento giuridico¹²⁷.

4.1 La Costituzione italiana garantisce il diritto al lobbying?

All’interno della Costituzione italiana non è presente una disposizione che riconosca in modo esplicito il diritto al lobbying. In ogni caso, è possibile individuare uno «spazio giuridico» per le lobby anche nel nostro Paese, dato che, attraverso alcuni articoli della Costituzione, si può definire una vera e propria «teoria generale costituzionale della partecipazione» al processo legislativo.

In questo senso posso essere interpretati i seguenti articoli:

- gli articoli 2 e 18 della Costituzione, che riconoscono il ruolo costituzionale delle formazioni sociali e assicurano il diritto alla libera associazione;
- l'articolo 3, che rappresenta un vero e proprio diritto la partecipazione (nella sua seconda parte);
- l'articolo 49, perché rappresenta la fonte di un diritto di partecipazione permanente;
- l'articolo 50, che garantisce il diritto di presentare alle Camere del Parlamento delle petizioni per richiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni bisogni;
- l'articolo 71 sull’iniziativa legislativa;

¹²⁷ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 181 a 187.

- l'articolo 75, che riguarda il referendum abrogativo, oltre ad altre disposizioni che prevedono i referendum su richiesta di porzioni del corpo elettorale;
- gli articoli 54, 97 e 98, che determinano l'obbligo da parte del decisore pubblico di assolvere al proprio compito con disciplina e onore e al servizio esclusivo della nazione.

Nel 1974, la Corte costituzionale ha riconosciuto, attraverso due sentenze (la n. 1 e la n. 290), «come legittima l'attività di influenza svolta da soggetti che sono espressione della società organizzata nei confronti degli organi costituzionali»¹²⁸. Lette oggi, le due sentenze della Corte costituzionale affermano senza dubbio il fondamento del lobbying e il fatto che le azioni portate avanti dai gruppi di pressione siano legittime. Chiaramente, allo stesso tempo, esse sottolineano la necessità di introdurre delle normative che rendono effettivo l'esercizio di questo diritto costituzionale¹²⁹.

4.2 I tentativi di introduzione di una regolamentazione organica

Nel corso degli anni sono state numerose le proposte di legge presentate con lo scopo di andare a regolamentare il fenomeno lobbistico in modo organico.

Grazie all'evoluzione dei disegni di legge presentati, si può osservare come sia cambiata la percezione dei gruppi di pressione nel corso dei decenni. Si possono individuare quattro distinte fasi nel tentativo di regolamentare la tematica:

- a. la *prima fase*, compresa all'incirca tra il 1976 e il 1988, è caratterizzata da disegni di legge che risultano essere contraddistinti da una diffusa confusione tra l'attività di lobbying e quella di comunicazione istituzionale. In essi è possibile, inoltre, riscontrare un giudizio estremamente negativo nei confronti dell'attività lobbistica, che doveva essere regolamentata per porne dei limiti;

¹²⁸ *Ivi*, p. 188.

¹²⁹ *Ivi*, pp. da 187 a 189.

- b. la *seconda fase*, iniziata nel 1988 e conclusasi nel 2006, sancisce la presa di coscienza da parte dei governi per quanto riguarda l'esistenza delle lobby. Nonostante questo, i disegni di legge di questa fase sono caratterizzati, come per la precedente, da una sostanziale confusione tra il ruolo dei lobbisti e quello dei responsabili di relazioni pubbliche e da un giudizio per lo più negativo sull'attività di lobbying, da regolamentare per evitare tentativi di corruzione della classe politica;
- c. la *terza fase*, che va dal 2006 al 2013, prende avvio con l'approvazione da parte del governo, su iniziativa dell'onorevole Santagata, di un disegno di legge recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi partitocolari» (2006). Il disegno di legge Santagata ha stabilito un punto di svolta per quanto riguarda sia la concezione del fenomeno lobbistico, sia la regolamentazione introdotta. Questa proposta si basa sulla dicotomia tra diritti e doveri dei lobbisti; da un lato, infatti, è prevista una serie di obblighi per i rappresentanti di interessi particolari, mentre dall'altra vengono specificate alcune facoltà che spettano a questi soggetti (ad esempio: la possibilità di presentare proposte, analisi, richieste ai decisori). Lo scioglimento anticipato della legislatura ha impedito l'analisi del provvedimento. I disegni di legge presentati poi fino al 2013, si sono limitate a riproporre i contenuti del disegno di legge Santagata;
- d. la *quarta fase*, che parte dal 2013, coincide con la presentazione da parte dell'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta di un disegno di legge recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e ulteriori norme sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici» al Consiglio dei ministri (5 luglio 2013). Questo disegno di legge ha presentato una novità rispetto ai precedenti: oltre ad introdurre un Registro obbligatorio per i lobbisti, infatti, prevedeva numerosi obblighi di trasparenza anche da parte dei decisori pubblici. Questi ultimi avrebbero dovuto pubblicare con cadenza settimanale l'elenco degli incontri tenuti con i lobbisti e dei finanziamenti ricevuti in campagna elettorale, indipendentemente dal loro

valore. Contemporaneamente, i lobbisti avrebbero visto riconosciuto il loro diritto a partecipare al processo decisionale, a patto che avessero provveduto a trasmettere una relazione periodica in modo da tracciare le loro attività. Il disegno di legge venne formalmente rinviato dal Consiglio dei ministri per un'ulteriore analisi, ma le indiscrezioni riportate dai giornali parlarono di una vera e propria bocciatura della proposta di regolamentazione, «dovuta alla mancata condivisione degli obblighi di trasparenza da parte di alcuni ministri e alcune forze politiche al governo»¹³⁰.

I disegni di legge presentati in seguito, tra il 2013 e il 2020, ricalcano il modello normativo presentato dal «ddl Letta»¹³¹.

4.2.1 La situazione ad ottobre 2020

Attualmente i lavori per l'introduzione di una normativa organica per la regolamentazione del fenomeno lobbistico si concentrano in commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati.

Sono tre le proposte di legge sul tema della rappresentanza degli interessi oggetto di consultazioni.

La prima è la proposta di legge presentata dalla deputata Silvia Fregolent il 23 marzo 2018. Così come in altre proposte legge presentate negli ultimi anni, anche in questa viene deputata ad organo di vigilanza l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), presso la quale dovrebbe essere istituito un Registro pubblico dei lobbisti. I rappresentanti degli interessi avrebbero l'obbligo di iscriversi ad esso per poter portare avanti la propria attività. Come anche nelle successive proposte di legge, nel Registro i lobbisti dovrebbero indicare dati identificativi e finanziari. La proposta di legge Fregolent prevede che i lobbisti registrati forniscano delle relazioni annuali, le quali dovrebbero poi essere riepilogate in un rapporto annuale pubblicato dall'ANAC sulle attività di lobbying. L'Autorità Nazionale An-

¹³⁰ S. Grasso, *Le mani delle «lobby» sulla politica*, in «Avvenire», 12 settembre 2014, pp. da 1 a 7, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 192.

¹³¹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 190 a 192.

ticorruzione, poi, avrebbe anche l'obbligo di creare una sezione *ad hoc* sul proprio sito web dove garantire la libera consultazione del Registro e delle relazioni, oltre ad avere il compito di gestire il contraddittorio ed eventuali sanzioni pecuniarie nel caso i lobbisti violassero le norme previste per l'esercizio della loro attività. Questi ultimi, inoltre, dovrebbero sottostare ad un codice deontologico redatto e pubblicato dalla stessa Autorità. Interessante è trovare all'interno di questa proposta di legge un provvedimento riguardante il *revolving door*: i decisori pubblici, infatti, non potrebbero iscriversi al Registro prima di aver scontato un periodo di *cooling-off* della durata di un anno. Per quanto riguarda, invece, il ruolo dei decisori pubblici, anch'essi sarebbero obbligati ad indicare quali attività di relazioni istituzionali sono state svolte oltre ad avere il compito di denunciare all'ANAC eventuali violazioni da parte dei lobbisti. Questa sorta di controllo verrebbe svolto in maniera incrociata: anche i lobbisti, infatti, sarebbero tenuti a segnalare eventuali criticità nel comportamento decisori pubblici all'interno della propria relazione annuale. La proposta di legge, infine, prevede l'adozione di norme per la regolamentazione del fenomeno lobbistico anche per le amministrazioni dello Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano¹³².

La seconda proposta di legge sulla quale si stanno concentrando le audizioni in commissione Affari costituzionali alla Camera è quella presentata dalla deputata Maria Anna Madia (ex ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione durante i governi Renzi e Gentiloni) il 12 giugno 2018. Sebbene ci siano alcune somiglianze con la proposta di legge Fregolent, si tratta di una bozza normativa abbastanza diversa. Il Registro al quale dovrebbero iscriversi lobbisti, infatti, sarebbe istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. A questo avrebbero l'obbligo di registrarsi i rappresentanti di interessi che volessero interagire con il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i viceministri, i sottosegretari di Stato, i dirigenti delle amministrazioni statali. Da affiancare al Re-

¹³² Ulteriori informazioni riguardanti la proposta di legge n. 196 presentata dall'On. Fregolent, compreso il testo integrale, possono essere rintracciate all'interno del sito web della Camera dei deputati (link: <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=0196>, 15 ottobre 2020).

gistro, verrebbero istituite delle agende per la trasparenza presso ogni ministero. All'interno di queste sarebbero consultabili le informazioni riguardanti lobbisti e i contenuti delle loro richieste formulate durante gli incontri con i decisori pubblici. All'interno di questa proposta di legge non è prevista una sezione riguardante gli obblighi dei decisori pubblici, il che fa presupporre una visione più antiquata del fenomeno lobbistico rispetto a quella che si può riscontrare nella proposta di legge Fregolent¹³³.

Infine, la terza proposta di legge al momento in discussione presso la commissione Affari costituzionali della Camera è quella presentata dal deputato Francesco Silvestri il 6 maggio del 2019. A differenza della proposta di legge Fregolent, in essa un comitato di sorveglianza per la regolamentazione delle lobby verrebbe creato presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con al suo interno un magistrato della Corte di Cassazione, un magistrato appartenente alla Corte dei Conti e un professore ordinario di materie giuridiche. Sempre presso l'AGCM, inoltre, verrebbe istituito il Registro al quale dovrebbero iscriversi tutti i lobbisti che vogliono esercitare la propria professione presso decisori pubblici. All'interno del Registro, totalmente telematico, verrebbe creata una sezione nella quale i lobbisti dovrebbero aggiornare quotidianamente l'agenda degli incontri avvenuti. Anche questa proposta di legge prevede un codice deontologico per i lobbisti che dovrebbe essere formulato dall'AGCM. I lobbisti non potrebbero in alcun modo finanziare economicamente partiti politici e decisori e dovrebbero formulare annualmente una relazione sulle proprie attività. Per quanto riguarda, invece, i decisori pubblici viene indicata la modalità in cui essi potrebbero indire consultazioni all'interno del Registro telematico prima della e per la formulazione dei disegni di legge. Anche nel caso della proposta di legge Silvestri, al decisore vengono posti degli obblighi di trasparenza: egli, infatti, dovrebbe dare conto dei

¹³³ Ulteriori informazioni riguardanti la proposta di legge n. 721 presentata dall'On. Madia, compreso il testo integrale, possono essere rintracciate all'interno del sito web della Camera dei deputati (link: <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=721&sede=&tipo=>, 15 ottobre 2020).

risultati della consultazione, delle modalità con cui essa è stata svolta e dei soggetti (lobbisti) che vi hanno partecipato. Un altro punto in comune con la proposta di legge Fregolent è dato dall'obbligo di adozione di normative sul fenomeno lobbistico anche da parte delle Regioni e delle province autonome¹³⁴.

Le tre proposte di legge sono, come anticipato, ancora nella fase dell'iter che prevede l'esame della Commissione (iniziata l'11 dicembre 2019), presso la quale sono state indette consultazioni con diverse parti ed esperti per poter analizzarle al meglio¹³⁵.

4.3 L'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e le norme sulla trasparenza

Come si è accennato in precedenza, l'assenza di una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico ha portato alla creazione di numerose leggi che collaborano in modo più o meno casuale per gestire le relazioni tra i decisori pubblici e i portatori di interessi.

Queste disposizioni di legge vanno a determinare, da un lato, il coinvolgimento dei lobbisti all'interno del processo decisionale, mentre, dall'altro, regolano la trasparenza degli interessi economici dei decisori pubblici.

Dal punto di vista del coinvolgimento dei lobbisti nel processo decisionale, è interessante citare quanto previsto dalla legge n. 50 dell'8 marzo 1999, poi modificata dalla legge n. 246 del 28 novembre 2005. Secondo questa norma, il governo ha l'obbligo di verificare l'impatto della legge sui potenziali destinatari prima della sua messa in atto. Per effettuare la verifica, il governo deve procedere a delle consultazioni con i titolari di un interesse nell'ambito di attuazione della norma. Il risultato derivante da questo processo di verifica dovrà poi essere allegato al

¹³⁴ Ulteriori informazioni riguardanti la proposta di legge n. 1827 presentata dall'On. Silvestri, compreso il testo integrale, possono essere rintracciate all'interno del sito web della Camera dei deputati (link: <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=1827>, 15 ottobre 2020).

¹³⁵ Sul sito della web tv della Camera dei deputati è possibile vedere in streaming le audizioni che si sono tenute nei mesi di marzo, giugno e luglio 2020 (link: <https://webtv.camera.it/>).

disegno di legge in una relazione obbligatoria, chiamata AIR (Analisi di impatto della regolamentazione).

L’AIR comprende quelle «attività che le Amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l’opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e su funzionamento delle pubbliche amministrazioni». L’Analisi di impatto della regolamentazione è obbligatoria per tutti gli schemi di atti normativi del governo, compresi i provvedimenti adottati dai singoli ministri, quelli interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. La relazione AIR deve contenere informazioni riguardanti le attività che sono state svolte durante la fase istruttoria e conoscitiva, con l’indicazione delle modalità e dei risultati delle consultazioni.

Le consultazioni con i lobbisti devono essere realizzate dagli Uffici legislativi dei ministeri: sono questi organismi che discutono delle varie ipotesi di regolazione con i potenziali destinatari affinché si possano valutare in anticipo le loro possibili conseguenze.

È interessante il caso di del decreto ministeriale n. 2284 del 6 febbraio 2012 del ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Questo provvedimento ha regolamentato, per la prima volta in Italia, le modalità di partecipazione dei lobbisti del settore agroalimentare nei processi di predisposizione dei disegni di legge di competenza del ministero. Il decreto ministeriale si basava su due punti: da un lato, prevedeva un elenco di lobbisti e, dall’altro, una procedura di consultazione permanente dei portatori d’interesse. I lobbisti che volevano partecipare alle consultazioni trasmettendo documenti, proposte e suggerimenti al ministero, avevano l’obbligo di iscriversi a un elenco pubblico (Elenco dei portatori di interessi particolari). Questo decreto è stato abrogato nel luglio del 2014, e anche se è stato parzialmente ripristinato da un altro decreto dello stesso mese, sembra che la sua attuazione sia stata essenzialmente nulla¹³⁶.

¹³⁶ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 195.

Per quanto riguarda, invece, la sfera della trasparenza degli interessi economici dei decisori pubblici, si possono prendere ad esempio la legge n. 441 del 5 luglio 1982 e il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013.

La legge n. 441 del 5 luglio 1982 ha introdotto la cosiddetta anagrafe patrimoniale degli eletti: i titolari di cariche elettive di ogni livello sono tenuti a depositare una dichiarazione in cui vengono indicate le proprietà o beni mobili e immobili posseduti, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, fornendo, inoltre, una copia dell'ultima dichiarazione dei redditi e una dichiarazione delle spese sostenute durante la campagna elettorale. La stessa legge prevede che, entro tre mesi dalla fine del proprio mandato, gli eletti presentino una dichiarazione riguardante le variazioni della loro situazione patrimoniale, affinché si possano individuare eventuali guadagni non coerenti con lo stipendio percepito. Le stesse regole valgono anche per i membri del governo e per i parlamentari.

Il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, invece, prevede una serie di obblighi di trasparenza per i decisori pubblici, compresi quelli non eletti. Per «trasparenza» si intende la totale accessibilità alle informazioni riguardanti l'organizzazione e le attività delle pubbliche amministrazioni. Il decreto ha disposto la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione di appartenenza della dichiarazione dei redditi di tutti i dirigenti della pubblica amministrazione e dei vertici dei capi degli Uffici di diretta collaborazione dei ministri.

Naturalmente, mancando una regolamentazione organica del fenomeno del lobbying, in Italia non si trova nemmeno una regolamentazione sul *revolving door*. Nonostante manchi una normativa unica, ci sono comunque alcune disposizioni che limitano questo fenomeno.

Il decreto legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 fissa alcuni casi di inconferibilità di incarichi. In particolare, chi, nei due anni precedenti, ha avuto incarichi in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico non può essere vedersi assegnati: «a) incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali; b) incarichi di amministratore di ente pubblico, di

livello nazionale, regionale e locale; c) incarichi dirigenziali esterni nelle pubbliche amministrazioni negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o Ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento»¹³⁷. Nello stesso decreto è previsto un periodo di *cooling-off* di due anni per chi ha ricoperto incarichi politici. La legge n. 481 del 1995 aveva precedentemente introdotto un periodo simile di *cooling-off* per i componenti delle autorità amministrative indipendenti che non possono accettare incarichi professionali nei due anni successivi alla fine del loro mandato¹³⁸.

4.4 I regolamenti parlamentari

Tra le prime normative che hanno disciplinato all'interno dell'ordinamento italiano alcuni aspetti del rapporto tra lobby e decisori pubblici, ci sono i regolamenti di Camera e Senato. Questi hanno introdotto, a partire dal 1971, delle disposizioni per l'istruttoria legislativa «allargata», facendo in modo che si creassero nuovi collegamenti tra il Parlamento e la società civile.

Gli articoli n. 144 del Regolamento della Camera e n. 48 del Regolamento del Senato prevedono che ogni commissione possa procedere ad audire, oltre ai rappresentanti del governo, «rappresentanti di enti territoriali, gli organismi privati, gli associazioni di categoria e altre persone esperte nella materia in esame» in modo da ottenere informazioni e documentazioni utili per l'attività parlamentare. Le audizioni parlamentari hanno un ruolo fondamentale per il lobbista: è importante per lui, infatti, fare in modo di essere audito da una commissione e di trasmettere gli elementi fondamentali della posizione che rappresenta, affinché siano presenti nella relazione conclusiva.

Le audizioni delle commissioni, però, sono caratterizzate da un'estrema discrezionalità; la commissione può audire chi vuole, per quanto tempo vuole, senza avere l'obbligo di seguire alcun ordine. Può anche negare l'accesso a determinati

¹³⁷ *Ivi*, p. 196.

¹³⁸ *Ivi*, pp. da 193 a 196.

soggetti, mentre lo permette ad altri senza alcuna giustificazione. Spesso, inoltre, le audizioni sono informali e per questo non resocontate.

L'articolo 79 del Regolamento della Camera dispone, in modo simile a quanto avviene per il governo con l'AIR, che le commissioni in sede di esame dei disegni di legge provvedano a valutare gli effetti concreti delle proposte di legge sui potenziali destinatari. Per effettuare un'analisi delle conseguenze, il regolamento prevede una serie di strumenti, tra cui le audizioni e le indagini conoscitive, entrambe utili per i lobbisti e la loro attività di influenza¹³⁹.

4.5 La regolamentazione della Camera dei deputati

In questo quadro normativo molto complesso, l'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati ha introdotto, l'8 febbraio 2017, alcune norme in materia di lobbismo.

La decisione presa dall'Ufficio di presidenza prevede che chiunque svolga l'attività di influenza nei confronti dei deputati, in modo professionale e fisicamente nei locali della Camera, debba iscriversi ad un Registro consultabile online sul sito di questo ramo del Parlamento. In esso lobbisti devono indicare le attività che vogliono svolgere e i parlamentari che vogliono contattare. Dopo aver effettuato la registrazione, ottengono un tesserino di accesso ai locali della Camera che ha durata di un anno.

L'atto in questione ha introdotto anche una specie di divieto di *revolving door*: gli ex deputati e gli ex membri del governo, infatti, non possono iscriversi al registro nei dodici mesi successivi alla fine del loro incarico.

La decisione dell'Ufficio di presidenza della Camera presenta, comunque, delle importanti limitazioni. Innanzitutto, l'obbligo d'iscrizione al Registro è previsto solo per chi esercita l'attività di lobbying fisicamente all'interno di Montecitorio e solamente nei confronti dei deputati; questo significa che i lobbisti che restano fisicamente al di fuori degli edifici della Camera possono continuare ad esercitare la propria attività liberamente e senza vincoli. Inoltre, le azioni di influenza nei

¹³⁹ *Ivi*, pp. da 197 a 199.

confronti dei collaboratori dei deputati o dei consiglieri parlamentari non sono regolamentate, sebbene molto spesso queste figure risultino essere più rilevanti degli stessi deputati.

Un altro grande limite dell'atto in questione è rappresentato dal fatto che esso non va ad incidere sulle audizioni delle commissioni. Come già anticipato, infatti, molto spesso queste si svolgono in modo informale e gli incontri non vengono resocontati, rimanendo nella totale oscurità.

Dalla decisione si evince, inoltre, una scarsa comprensione delle modalità di conduzione dell'attività di lobbying. Infatti, le azioni di pressione non sono solo *one shot*, ovvero finalizzate specificatamente a far approvare o meno una singola norma, ma consistono anche in un'attività permanente di monitoraggio. Proprio per questo, risulta difficile indicare fin dall'inizio chi si vorrà incontrare e quali saranno le azioni condotte.

Infine, il provvedimento dell'Ufficio di presidenza della Camera non prevede nessun tipo di tracciabilità dal punto di vista economico. Gli iscritti al Registro non sono tenuti ad indicare le risorse economiche a propria disposizione, né la propria eventuale contribuzione alla campagna elettorale di un deputato o un partito.

Nonostante le lacune di questo tentativo di regolamentazione, comunque, l'atto dell'Ufficio di presidenza della Camera ha una portata innovativa e rivoluzionaria tale da far passare in secondo piano i propri difetti. Infatti, pur trattandosi di regole parziali, è in ogni caso di un grande passo avanti verso delle normative più organiche¹⁴⁰.

5. Riflessioni sui modelli di regolamentazione del lobbying

Nel libro “Teorie e tecniche del lobbying” di Pier Luigi Petrillo viene proposta una classificazione di tre modelli di regolamentazione di questo fenomeno:

1. la regolamentazione-trasparenza;

¹⁴⁰ *Ivi*, pp. da 199 a 201.

2. la regolamentazione-partecipazione;
3. la regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico.

Il primo modello di regolamentazione, ovvero la *regolamentazione-trasparenza*, presenta delle norme che hanno come scopo quello di assicurare la trasparenza del processo decisionale, anche grazie alla presenza di un Albo pubblico a cui i lobbisti sono obbligati ad iscriversi. Questo modello è quello che si può ritrovare, tra i casi precedentemente analizzati, in Gran Bretagna, oltre che in Canada, Paesi Bassi, Irlanda, Israele, Francia e Australia.

Le caratteristiche in comune tra i vari regolamenti sono le seguenti:

- la previsione dell'obbligo iscriversi a Registri o Elenchi pubblici dei lobbisti;
- normative che impongono ai decisori pubblici di indicare non solo i redditi percepiti, ma anche gli interessi di cui sono portatori.

Sebbene le regolamentazioni dei vari Stati siano estremamente variegata, lo scopo di tutte è quello di rendere il luogo della decisione trasparente: il cittadino, così come il portatore di interessi, ha diritto di sapere cosa accade al momento della decisione.

Il secondo modello, che può essere definito come *regolamentazione-partecipazione*, si può ritrovare negli ordinamenti degli Stati Uniti d'America e, per certi versi, dell'Unione Europea (oltre che in quelli di Austria e Germania).

Queste regolamentazioni, pur dando importanza alla trasparenza del processo decisionale, si concentrano anche sulla partecipazione dei portatori di interessi particolari al processo decisionale. Di conseguenza, in questi ordinamenti si possono trovare le stesse norme presenti nei modelli di regolamentazione-trasparenza; in più, però, vi è un vero e proprio diritto alla partecipazione dei lobbisti al processo decisionale.

In questi contesti, quindi, i portatori di interesse hanno diritto di sedere al tavolo della decisione e vi è l'obbligo per i decisori pubblici di spiegare le ragioni della propria scelta e di evitare le possibili situazioni di conflitto con i lobbisti.

Il terzo modello di regolamentazione del fenomeno lobbistico, infine, può essere definito come *regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico*. Questo modello, chiaramente negativo, viene formulato sulla base del caso italiano, anche se caratterizza anche gli ordinamenti di Perù, Argentina, Colombia, Messico, Cile e quelli dell'Europa centro-orientale.

Facendo riferimento al caso dell'Italia si possono riscontrare tre caratteristiche:

1. l'assenza di una regolamentazione organica del fenomeno del lobbying;
2. la presenza nel *corpus* normativo di disposizioni che prevedono obblighi di trasparenza per i lobbisti e per i decisori pubblici, oltre a veri e propri diritti di partecipazione al processo decisionale per i portatori di interessi particolari;
3. la disapplicazione delle norme da parte delle stesse autorità che le hanno introdotte.

Dal caso italiano si comprende come ci sia la consapevolezza da parte del legislatore dell'importanza della partecipazione degli interessi organizzati al processo decisionale. D'altra parte, però, è lo stesso legislatore a non voler applicare le norme di trasparenza e partecipazione.

Il modello normativo che deriva da queste disposizioni viene definito «strisciante», in quanto le regole introdotte non portano ad un contesto omogeneo, ma entrano nell'ordinamento facendosi strada tra provvedimenti che riguardano altre materie.

Una regolamentazione di questo tipo porta inevitabilmente ad avere una visione della democrazia piramidale, in cui i pochi che stanno al vertice prendono decisioni, la base composta dai cittadini risulta indistinta e nel mezzo i mediatori rimangono nell'oscurità¹⁴¹.

¹⁴¹ *Ivi*, pp. da 218 a 225.

Capitolo IV

La percezione delle lobby

Nel corso dei precedenti capitoli (soprattutto nel Capitolo III) si è fatto riferimento a come, in particolare in Italia, il fenomeno lobbistico sia spesso associato a quello corruttivo.

Questa visione negativa della rappresentanza degli interessi è stata sicuramente rafforzata dall'uso improprio che i media hanno fatto del termine «lobby», utilizzato per indicare delle “forze occulte” che operano nell'ombra e forzano i decisori pubblici a compiere scelte discutibili al solo scopo di favorire gli interessi dei più forti.

Come visto nello scorso capitolo, questo stereotipo negativo, ed errato, ha rappresentato un pretesto da parte del legislatore italiano per non intervenire con una regolamentazione organica volta a disciplinare il contesto della rappresentanza di interessi.

In questa parte dell'elaborato, quindi, si andrà dapprima ad analizzare quello che è il legame tra lobbismo e corruzione e cosa questo significa per l'opinione pubblica, oltre ad approfondire alcune degenerazioni dell'attività di lobbying.

In seguito, verranno esposti i risultati di una breve indagine svolta con lo scopo di comprendere qual è la percezione delle lobby presso i giovani tra i 18 e i 30 anni attraverso un questionario le cui risposte sono state raccolte online e su base volontaria.

1. Le degenerazioni del lobbying

1.1 Lobbying e corruzione

Il fatto che l'opinione pubblica abbia una considerazione del lobbying come qualcosa di vicino alla corruzione pone le basi per un interrogativo: c'è effettivamente una connessione tra le lobby e questo fenomeno criminale?

Innanzitutto, è importante comprendere che il lobbying viene ricondotto a qualsiasi attività di influenza. In particolare nel linguaggio giornalistico, come già esposto, chiunque voglia influenzare le scelte del decisore pubblico, soprattutto se politico, è un lobbista. Chiaramente non è così.

Come si è visto in precedenza, per fare lobbying bisogna avere una strategia, delle doti, competenze e tecniche, così come è necessario esaminare dati e normative complesse. Per determinare le scelte del decisore pubblico, invece, può bastare avere dei buoni contatti e una forte capacità interlocutoria.

Il primo tipo di figura studia, analizza, propone, mentre il secondo si limita a fare telefonate, chiedere favori. Da qui nasce la confusione tra i cosiddetti “faccendieri” e i “lobbisti”.

Il faccendiere è privo di competenze e utilizza solamente i suoi contatti personali per fare da mediatore senza alcuna analisi dei pro e dei contro di un determinato interesse. L'obiettivo della sua azione non è, quindi, la tutela dell'interesse che presenta, ma solamente il proprio. Il cliente, che lo assume e lo paga, vuole creare una relazione con decisore pubblico e non gli interessa che vengano trasmessi dei contenuti. Proprio per questo, questa tipologia di rappresentante non si fa alcuno scrupolo pur di ottenere un contatto con il decisore; è disposto a pagare, corrompere e mentire. Il faccendiere, dunque, non può offrire valide argomentazioni per convincere decisore e fa leva sulle debolezze della natura umana. Il suo scopo è unicamente quello di ottenere il suo personale successo.

Confondere questo tipo di soggetto con chi fa lobbying di professione è un gravissimo errore.

Per quanto possa risultare strano a primo acchito, è stato dimostrato che le tradizionali azioni di lobbying risultano avere maggior successo rispetto alla corruzione quando si tratta di rappresentare un interesse presso i decisori pubblici. La corruzione, infatti, risulta essere meno vantaggiosa e più rischiosa e onerosa nei Paesi che abbiano almeno un livello di sviluppo medio. Le analisi economiche riportate nella ricerca di Campos e Giovannoni hanno dimostrato «*that lobbying is a significantly more effective way of generating political influence than corruption*»¹⁴².

Secondo Pier Luigi Petrillo¹⁴³, la corruzione non è quindi una degenerazione del lobbying, ma uno strumento totalmente opposto ad esso. Nei Paesi in cui i fenomeni corruttivi sono più diffusi e penetrano maggiormente nel sistema politico, la percezione del lobbying è sempre negativa¹⁴⁴. Laddove, invece, è presente un basso livello di corruzione la visione dell'attività lobbistica è quasi esclusivamente favorevole a quest'ultima.

La percezione che l'opinione pubblica ha del lobbying come di qualcosa di vicino alla corruzione è dovuta, oltre che all'influenza dei media, alla mancata regolamentazione di questo fenomeno in Italia. Inoltre, le poche norme sulla trasparenza presenti nel nostro ordinamento, come si è visto nel Capitolo III, vengono spesso disattese dal decisore pubblico. Proprio a causa di ciò, l'attività di lobbying è caratterizzata da un velo di opacità che rende imperscrutabile l'intero processo decisionale. Questa opacità fa sì che i faccendieri possano svolgere le proprie operazioni venendo scambiati per lobbisti da parte della collettività, andando anche a minare la legittimità dell'azione politica agli occhi dell'opinione pubblica¹⁴⁵.

¹⁴² Traduzione: «che il lobbying è un metodo significativamente più efficace per generare influenza politica rispetto alla corruzione». Fonte: N. Campos e F. Giovannoni, *Political Institutions. Lobbying and Corruption*, in «Journal of Institutional Economics», 13, 4, 2017, pp. da 917 a 939, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 286-287.

¹⁴³ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 287.

¹⁴⁴ M. Mazzoni, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2010, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 287.

¹⁴⁵ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 285 a 288.

1.2 Le distorsioni del lobbying: regulatory capture e rent-seeking

Riprendendo la definizione di lobby impiegata nel Capitolo I, i gruppi di pressione sono insiemi di persone, fisiche o giuridiche con un interesse in comune, i quali hanno come scopo quello di influenzare il decisore pubblico nelle sue scelte in modo da ottenere un vantaggio o evitare uno svantaggio.

Lo scopo dell'attività di lobbying è ciò che caratterizza l'azione stessa: il lobbista cerca di tutelare l'interesse rappresentato trovando possibili compromessi in modo da far convergere diversi punti di vista nell'ottica di salvaguardare l'interesse generale dell'intera società.

Anche le azioni di lobbying, però, possono avere degli effetti distorsivi sulla collettività e sull'interesse generale. Questo accade, per esempio, quando il decisore pubblico perde ogni autonomia di analisi e viene «catturato» dal lobbista, al quale affida elaborazione delle opzioni decisorie.

La teoria della «cattura del regolatore» o *regulatory capture* è stata elaborata da alcuni economisti statunitensi e poi adottata dai teorici della *public choice*¹⁴⁶ a partire dagli anni '50 del XX secolo.

Questo gruppo di studiosi si occupa dell'analisi dei processi decisionali per come effettivamente avvengono nella realtà e non per come dovrebbero svolgersi: in questo modo ai decisori pubblici vengono applicati i criteri di comportamento solitamente previsti per i privati. È importante, infatti, tenere presente che anche il decisore è un essere umano e, perciò, detentore di determinate aspirazioni (aumentare il proprio prestigio, la propria ricchezza, il proprio potere o il proprio consenso) e, proprio per questo, è possibile che ci sia il rischio che egli smetta di

¹⁴⁶ «Scuola di pensiero sviluppatasi negli USA durante la seconda metà del 20° sec. sotto la guida di J.M. Buchanan, avente come oggetto lo studio dei processi decisionali alla base delle scelte pubbliche (non di mercato) nelle democrazie contemporanee: essa applica ai soggetti interessati da tali processi (gli elettori, gli eletti, i funzionari pubblici, i partiti politici e i gruppi di pressione) ipotesi di comportamento identiche a quelle supposte valide per i soggetti privati, considerandoli cioè massimizzatori razionali dell'interesse personale (prestigio, ricchezza, potere, vantaggi fiscali)». Fonte: Enciclopedia Treccani (link: https://www.treccani.it/enciclopedia/public-choice-theory_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/, 25 ottobre 2020).

essere imparziale al momento di analizzare tutti fattori utili per prendere una decisione.

George Stigler, uno dei maggiori esponenti della *public choice*, teorizza che «ogni qual volta un settore è regolamentato [...] la pressione degli interessati – pur legittima – impedisca al regolatore di assumere decisioni utili per la collettività»¹⁴⁷. Gli economisti facenti parte di questa scuola di pensiero hanno confrontato i settori economici regolati e quelli non regolati e sono giunti alla conclusione che nei secondi i benefici collettivi sono più rilevanti. La regolamentazione, infatti, viene vista da Stigler come un «bene» che viene «messo all'asta» dai politici: questi ultimi, infatti, saranno disposti a «vendere» la normativa ai gruppi di pressione che saranno disposti a «pagarlo» di più in termini di appoggio elettorale ed economico.

Questo avviene quando:

- l'intervento normativo del decisore deve avvenire in un settore specifico, nel quale sono facilmente individuabili i destinatari;
- la regolamentazione richiede un elevato tecnicismo;
- il decisore pubblico è di nomina politica e, dunque, risponde al partito che lo ha scelto.

I casi più evidenti di *regulatory capture* si possono individuare nell'ambito delle autorità amministrative indipendenti. All'interno di queste ultime, il collegio che le governa è formato solitamente da membri scelti da decisori politici.

In questi contesti, da un lato si possono trovare le lobby che vogliono ridurre la concorrenza in modo da avere profitti più elevati (anche a costo di sostenere interessi politici), e dall'altro i politici e i burocrati, il cui scopo è quello di massimizzare i propri voti e la propria influenza. Di conseguenza, le autorità amministrative indipendenti «tendono ad essere controllate dagli interessi che regolamentano»¹⁴⁸. In questi casi, si parla di *non-materialist capture* o *cognitive captu-*

¹⁴⁷ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 289.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 290.

re o *cultural capture*, visto che il regolatore comincia a far proprie le idee del regolato grazie all'azione di lobbying efficace¹⁴⁹.

In tali situazioni, dunque, il decisore, spesso inconsapevolmente, adotta comportamenti devianti rispetto al proprio mandato istituzionale. Ciò accade anche a causa di un'asimmetria informativa e, quindi, per la difficoltà da parte del decisore di recepire informazioni, dati e analisi che gli permetterebbero di compiere una scelta differente. L'asimmetria informativa può derivare sia dall'incompetenza del decisore pubblico rispetto al ruolo che ricopre, sia dalla mancata capacità da parte dell'apparato burocratico di offrirgli il necessario supporto tecnico.

Questi fattori costituiscono delle condizioni che generano un altro effetto degenerativo dell'attività di lobbying: il *rent-seeking*, ovvero la ricerca di una posizione di rendita.

I gruppi di pressione che cercano di tutelare interessi economici e che, quindi, hanno come scopo quello di aumentare il proprio profitto, possono svolgere la propria attività con l'obiettivo di convincere il decisore pubblico a riconoscere loro una posizione di vantaggio rispetto ai loro competitor. Si tratta, dunque, di una vera e propria rendita di posizione: la lobby non impiegherà le proprie risorse per produrre qualcosa, ma perché il regolatore le riconosca un beneficio maggiore rispetto all'investimento.

I teorici della *public choice* affermano che il *rent-seeking* porta il decisore ad impiegare risorse pubbliche in attività non necessarie e non efficienti, andando a influenzare negativamente l'economia e facendo confluire i vantaggi su un solo o pochi soggetti a scapito della totalità della società e dell'interesse generale.

La ricerca di una rendita di posizione non è, chiaramente, di per sé una degenerazione del sistema. È normale che un interesse economico abbia come obiettivo quello di aumentare il proprio profitto o di rinsaldare la propria posizione dominante. Si rende, quindi, necessario operare una distinzione tra quello che è il *rent-seeking* e la rappresentanza di interesse.

¹⁴⁹ D. F. Engstrom, *Corralling Capture*, in «Harvard Journal of Law and Public Policy», 36, 1, 2013, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 290.

A questo proposito è utile riportare due esempi tratti dal libro “Teorie e tecniche del lobbying” di Pier Luigi Petrillo:

«[...] il titolare (privato) di una concessione autostradale (pubblica) spingerà il governo a non aumentare il costo della concessione per evitare di ridurre il margine di guadagno. Questo non è *rent-seeking* in quanto l’azione lobbistica non è finalizzata a creare una rendita di posizione che prescinde dall’attività o ad utilizzare in modo distorto risorse pubbliche [...] Altro esempio: i titolari (privati) di un servizio pubblico di trasporto con conducente (i taxi) convincono il legislatore a fissare regole particolarmente gravose per l’accesso di nuovi attori privati nel settore del trasporto pubblico impedendo così, di fatto, lo sviluppo di qualsiasi forma di concorrenza. Ecco, questo è un esempio di *rent-seeking* perché qui la lobby ha operato per realizzare un “*inefficient use of government resources*”, ovvero per rafforzare una posizione dominante e di monopolio e impedire l’accesso al mercato a nuovi soggetti che avrebbero potuto portare un beneficio alla collettività»¹⁵⁰

Di conseguenza, si può affermare nuovamente che il classico fenomeno del *rent-seeking* avviene quando le risorse sono utilizzate per «catturare» un diritto al monopolio invece di essere impiegate per un uso produttivo¹⁵¹. Questo porta ad una minore competizione ed iniziativa da parte dei privati, a delle distorsioni del mercato e a una produttività inferiore.

È facile ritrovare quest’effetto degenerativo dell’attività di lobbying soprattutto nei contesti in cui non è presente un’efficace regolamentazione del fenomeno del *revolving door*, che può essere arginato, come si è visto in precedenza, attraverso dei periodi di *cooling-off*. Non sempre, però, le normative introdotte in alcuni

¹⁵⁰ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 292.

¹⁵¹ «classic rent-seeking occurs when resources are used in order to capture a monopoly right instead of being put to a productive use». Fonte: G. Tullock, *Rent-seeking*, Edward Elgar, Aldershot, 1993, in P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 292.

ambiti (come quello statunitense o quello europeo) hanno avuto i risultati sperati: in alcuni casi, infatti, la cattura del regolatore è dovuta alla corrispondenza di vedute (e di provenienza professionale) tra il decisore pubblico e il lobbista.

La coesistenza dei fenomeni del *regulatory capture* e del *rent-seeking*, contemporaneamente alla mancanza di regolamentazione del *revolving door*, portano a una degenerazione delle azioni di lobbying, dato che il suo scopo diventa quello di ottenere un vantaggio ingiusto e non equo, a scapito dell'interesse generale, facendo leva sulle debolezze del decisore pubblico.

Queste degenerazioni delle attività delle lobby dimostrano nuovamente quanto sia necessaria la presenza di una regolamentazione organica della rappresentanza d'interesse, per evitare fenomeni di questo genere¹⁵².

2. La percezione della rappresentanza degli interessi: uno studio

Le lobby e le loro attività, quindi, sono spesso collegate nell'immaginario comune alla corruzione e alle azioni di professionisti poco seri, i faccendieri, che perseguono unicamente i propri interessi personali.

Nel corso dei decenni, come visto, gli organi di informazione tradizionali non hanno fatto nulla per sradicare questi preconcetti dalla mente dei cittadini; anzi, sono stati proprio questi, molto spesso, ad alimentarli.

È naturale, dunque, che la popolazione manifesti determinate opinioni (negative) nei confronti dei gruppi di pressione.

Questo ragionamento, però, è applicabile anche alle nuove generazioni? I *Millennials* e la cosiddetta *Gen Z* risultano essere più informati sul ruolo delle lobby?

Proprio per rispondere a questi interrogativi è stata svolta una breve indagine su un gruppo di 132 rispondenti di età compresa tra i 18 e i 30 anni, che hanno compilato un questionario online su base volontaria.

¹⁵² P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 288 a 294.

Di seguito si vedrà come è stato elaborato e somministrato il questionario in questione e ne verranno analizzati i risultati.

2.1 Elaborazione e somministrazione del questionario

Innanzitutto, il questionario¹⁵³ è stato pensato per essere rivolto a un gruppo di giovani di età compresa tra i 18 e i 30 anni. Questa scelta è stata compiuta per andare ad indagare quella che è la percezione dei gruppi di interesse e delle loro attività da parte delle nuove generazioni. Se, infatti, è ormai dato per assodato lo stereotipo, diffuso tra le generazioni precedenti, delle lobby come di qualcosa vicino al fenomeno corruttivo, può essere interessante esplorare come i giovani si rapportano al lobbismo. La fascia di età tra i 18 e 30 anni, infatti, comprende quelli che vengono considerati come due gruppi generazionali diversi, ma che risultano simili sotto diversi aspetti. I cosiddetti *Millennials* (nati tra gli anni '80 e la prima metà degli anni '90) e la Generazione Z (che include i ragazzi nati a partire dalla seconda metà degli anni '90) sono caratterizzati da un uso più diffuso delle nuove tecnologie e, dunque, da un accesso differente alle informazioni rispetto ai gruppi di persone più “anziane”.

Proprio per questa propensione ad ottenere notizie e nozioni attraverso il web e i social network, è interessante indagare se i giovani riescono a ottenere informazioni diverse riguardo alle lobby rispetto alle generazioni precedenti e se, grazie a queste, percepiscono il lobbismo in maniera differente.

Il questionario si apre con una prima parte che riguarda i dati anagrafici dei rispondenti. Questa sezione è stata posta all'inizio allo scopo di dar modo agli intervistati di prendere confidenza con lo strumento e con le domande. È stato pensato, infatti, che, rispondendo a delle domande personali, gli intervistati si sarebbero sentiti più a proprio agio nell'esprimere le proprie opinioni in un momento seguente. È fondamentale, di fatto, all'interno di un questionario arrivare alla discussione del tema in maniera graduale, trovando un modo per rompere il ghiac-

¹⁵³ V. Appendice 1.

cio¹⁵⁴. In questa sezione, quindi, è stato chiesto ai rispondenti di indicare i seguenti dati, in forma anonima:

- età anagrafica;
- genere;
- regione di provenienza;
- titolo di studio;
- ambito di studio o lavoro.

Questo tipo di domanda si è rivelato utile per comprendere e analizzare meglio il profilo degli intervistati. I dati sull'età anagrafica, innanzitutto, hanno permesso di sapere con certezza che i rispondenti rientravano all'interno della categoria dei giovani considerata valida per l'indagine. I parametri indicanti il genere, la regione di provenienza e il titolo di studio hanno fornito ulteriori informazioni riguardanti gli intervistati, in modo da comprendere in modo più approfondito le caratteristiche del gruppo. Infine, i dati sull'ambito di studio o lavoro sono stati utili per capire se il background degli intervistati era vario e se questo potesse in qualche modo influenzare le risposte.

In seguito, è stata inserita una domanda (“hai mai sentito parlare di «lobby»?”) a cui era possibile rispondere solamente in modo affermativo o negativo. Coloro che hanno risposto in maniera affermativa hanno potuto proseguire con la compilazione del questionario, mentre gli altri ne sono giunti al termine. Tale domanda filtro ha avuto la funzione di barriera per evitare che persone che non fossero per nulla a conoscenza dell'ambito di ricerca potessero inquinare le risposte alle domande seguenti.

Nella terza ed ultima parte del questionario si è passati a delle domande riguardanti il tema principale, ovvero la percezione del fenomeno lobbistico e della sua terminologia.

Per prima cosa, è stato chiesto agli intervistati dove avessero incontrato maggiormente la parola «lobby». A questo proposito, sono state offerte quattro possi-

¹⁵⁴ L. Bernardi, G. Bertin, F. Neresini, G. Pellegrini, A. Tuzzi, *Tecniche di rilevazione e di analisi*, in L. Bernardi, *Percorsi di ricerca sociale*, Carocci editore, Roma, 2005, p. 162.

bilità, oltre ad una ulteriore, nella quale i rispondenti si sono potuti esprimere liberamente. Le quattro opzioni offerte erano le seguenti:

- articoli di giornale o servizi al telegiornale;
- libri;
- film/serie tv;
- programmi d'informazione/talk show.

La seconda domanda di questa sezione del questionario verteva, invece, sull'accezione che solitamente gli intervistati attribuiscono al termine «lobby». Per rispondere a tale quesito gli intervistati avevano a disposizione una scala numerata da 1 a 5 (1= molto negativa; 5= molto positiva). È stato deciso di utilizzare una scala simmetrica con rango dispari per comprendere quanti non sapessero come schierarsi, nonostante conoscessero o avessero incontrato prima il termine «lobby». È risaputo, infatti, che nelle posizioni centrali (in questo caso nella posizione corrispondente al numero 3) si collocano «tanti più intervistati quanto più l'oggetto del contendere è controverso o delicato»¹⁵⁵.

La domanda seguente riguardava, invece, i termini che i rispondenti associano alla nozione di «lobby». Gli intervistati avevano la possibilità di scegliere al massimo tre alternative tra le otto parole proposte, che erano le seguenti:

- corruzione;
- democrazia;
- influenza;
- tutela;
- illegalità;
- rappresentazione;
- advocacy;
- ricatto.

Infine, le ultime sei domande presentavano un'affermazione ciascuna e per ognuna di queste l'intervistato aveva il compito di indicare il proprio grado di accordo su una scala numerica da 1 a 5 (1=completamente in disaccordo;

¹⁵⁵ *Ivi*, p.187.

5=completamente d'accordo). Le affermazioni presenti nelle domande da 10 a 15 sono le seguenti:

- domanda 10: “Le lobby e la rappresentanza degli interessi sono fondamentali per una corretta gestione della democrazia”;
- domanda 11: “Lobbismo e corruzione sono sinonimi”;
- domanda 12: “Il termine «lobby» viene spesso utilizzato erroneamente con una connotazione negativa”;
- domanda 13: “In Italia non fatta un’informazione corretta riguardo il fenomeno lobbistico”;
- domanda 14: “Tutelare i proprio interessi e cercare di influenzare le decisioni dei politici è eticamente sbagliato”;
- domanda 15: “Coloro che prendono decisioni nell’interesse pubblico dovrebbero ascoltare tutti i punti di vista interessati dai provvedimenti”.

Il questionario è stato costruito e in seguito distribuito attraverso Google Forms¹⁵⁶ ed è rimasto disponibile per la compilazione per due settimane, dal 2 al 16 ottobre 2020. Gli intervistati vi hanno risposto su base volontaria, di conseguenza il gruppo dei rispondenti non costituisce un campione rappresentativo della popolazione.

2.2 Analisi dei risultati del questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni

Al questionario hanno risposto 132 intervistati, con un’età media di 25,18 anni, quindi completamente in linea con la fascia anagrafica considerata per lo studio (*Grafico 4.1*). Nel gruppo si nota una grande differenza tra i rispondenti di genere maschile (24%) e di genere femminile (76%), che rappresentano la maggioranza (*Grafico 4.2*).

¹⁵⁶ Il questionario era compilabile al seguente link: <https://forms.gle/4mCmLYrj7rhY7kHG9>.

Grafico 4.1 Età dei rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.

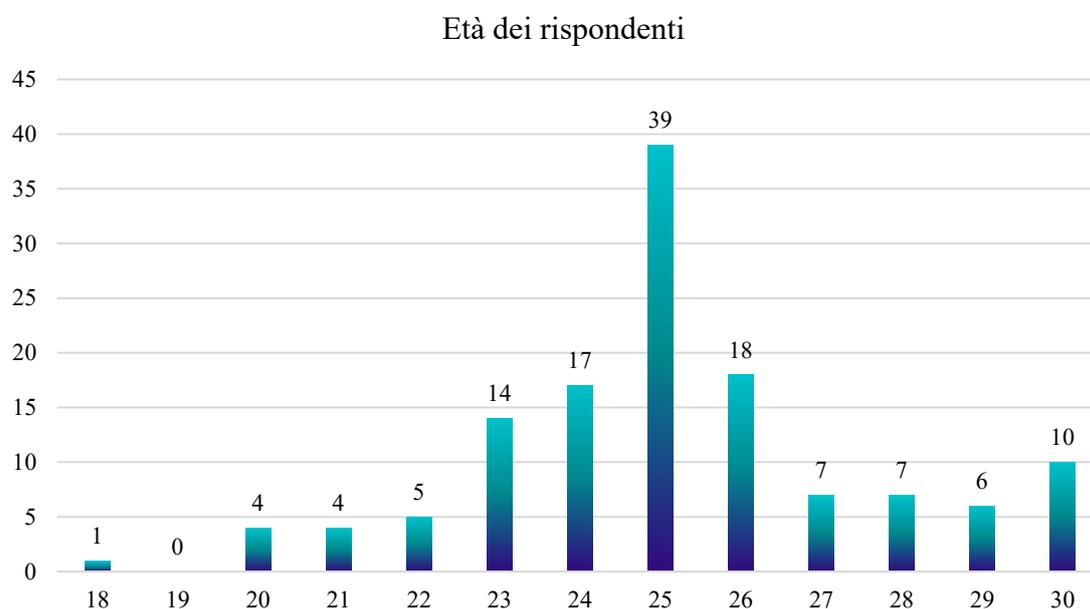
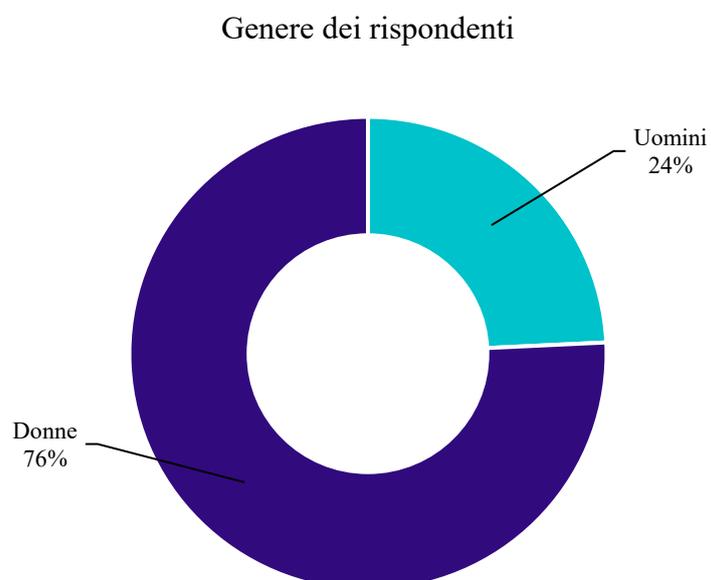


Grafico 4.2 Genere dei rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.



La maggior parte degli intervistati ha indicato come regione di provenienza il Veneto (102), seguito da Lombardia (15), Friuli-Venezia Giulia, Campania, Piemonte (ciascuno con 3 rispondenti) e da altre Regioni con un numero inferiore di rappresentanti (*Grafico 4.3*).

Anche il background scolastico degli intervistati risulta essere vario: ben 62 persone risultano essere in possesso di una laurea triennale e 37 di una magistrale. Numerosi sono anche i rispondenti che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria di secondo grado (25). Solo una parte residuale degli interpellati è in possesso di titoli di studio di livello inferiore (3 persone con la licenza di scuola secondaria di primo grado e 4 con una qualifica professionale), mentre solo un individuo risulta aver ottenuto un dottorato di ricerca (*Grafico 4.4*).

Grafico 4.3 Regioni di provenienza dei rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.

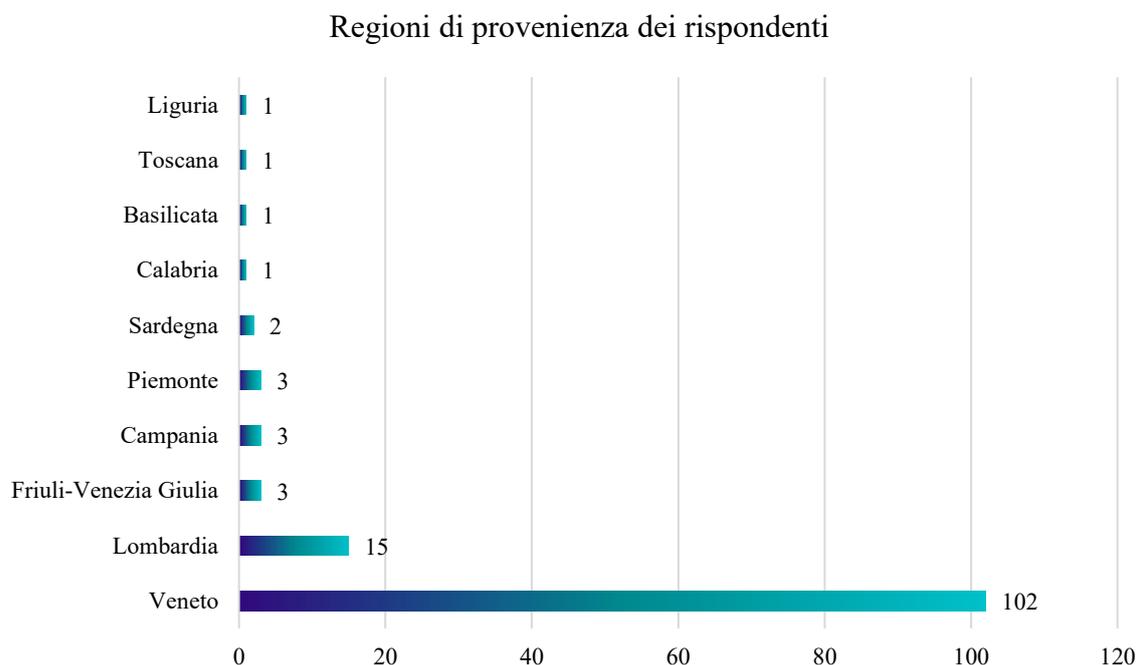
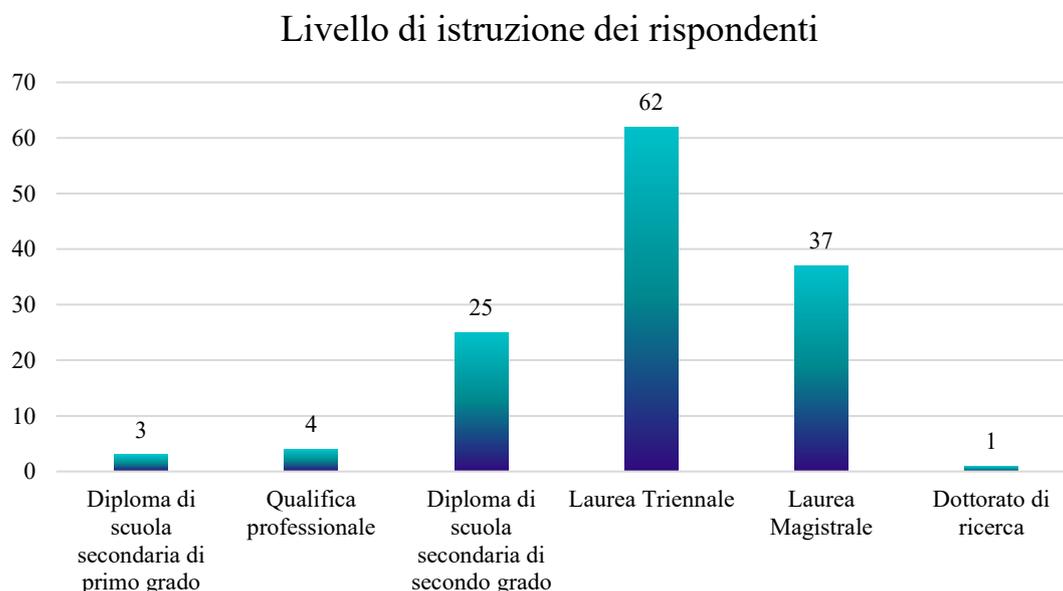


Grafico 4.4 Livello di istruzione dei rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.

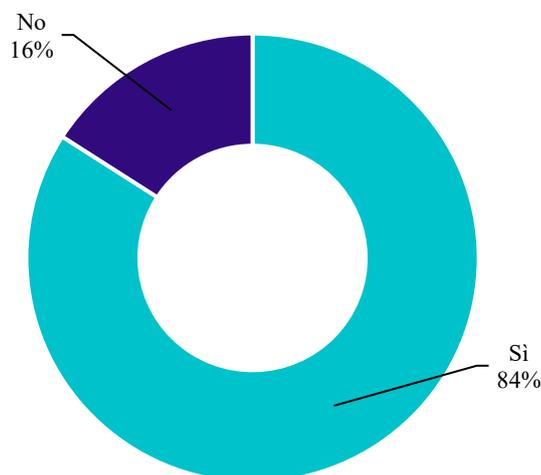


Per quanto riguarda i dati sull'ambito di studio o lavoro attuale degli intervistati, come è facilmente immaginabile, i percorsi sono molto vari. È interessante notare come 36 rispondenti al questionario lavorino o studino nel campo della comunicazione e del marketing (il 27,27%, quindi quasi un terzo del gruppo), in quanto questi soggetti potrebbero aver avuto una maggiore probabilità di venire a contatto con l'argomento oggetto del questionario. Questa caratteristica è applicabile anche a coloro che stanno compiendo studi o lavorano nei settori dell'economia, della giurisprudenza e delle scienze politiche (che in totale sono 13 persone, dunque il 9,84% del gruppo).

Alla domanda "Hai mai sentito parlare di «lobby»?", che aveva funzione di filtro, ben 111 intervistati (84%) hanno risposto in maniera affermativa, mentre 21 (16%) hanno ammesso di non conoscere il termine (*Grafico 4.5*). Solo coloro che hanno indicato l'opzione "Sì" a tale quesito hanno potuto procedere con la compilazione del resto del questionario.

Grafico 4.5 Risposte alla domanda: "Hai mai sentito parlare di «lobby»?"

Risposte alla domanda: "Hai mai sentito parlare di «lobby»?"



Per quanto riguarda, invece, la fonte principale di conoscenza del termine «lobby», la maggioranza del gruppo (61 intervistati su 111) ha indicato l'opzione "Articoli di giornale o servizi al TG". Le altre alternative fornite seguono con molto distacco e numeri più modesti:

- "Programmi di informazione/Talk Show": 18 risposte;
- "Film/Serie TV": 11 risposte;
- "Libri": 4 risposte.

Interessanti sono le fonti indicate in autonomia dai rispondenti: "Università" citata da 9 intervistati, "Social" da 4 e "Lavoro" da 3 (*Grafico 4.6*).

Addentrandosi maggiormente nella sezione del questionario riservata alla percezione del fenomeno lobbistico, gli intervistati si sono imbattuti nella domanda "Generalmente, che tipo di accezione dai al termine «lobby»?" alla quale hanno dovuto rispondere indicando un valore su una scala numerica da 1 a 5 (1=molto negativa; 5=molto positiva). I valori 1 e 2, che indicano una percezione negativa del fenomeno, sono stati indicati da 50 rispondenti (45% del gruppo), mentre i valori 4 e 5 (accezione positiva) sono stati scelti solo da 15 intervistati (14%).

Una buona fetta del gruppo (41%) ha scelto l'opzione numero 3, che indica una posizione neutrale rispetto alla domanda (*Grafico 4.7*).

Grafico 4.6 Fonti di conoscenza del termine «lobby» dei rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.

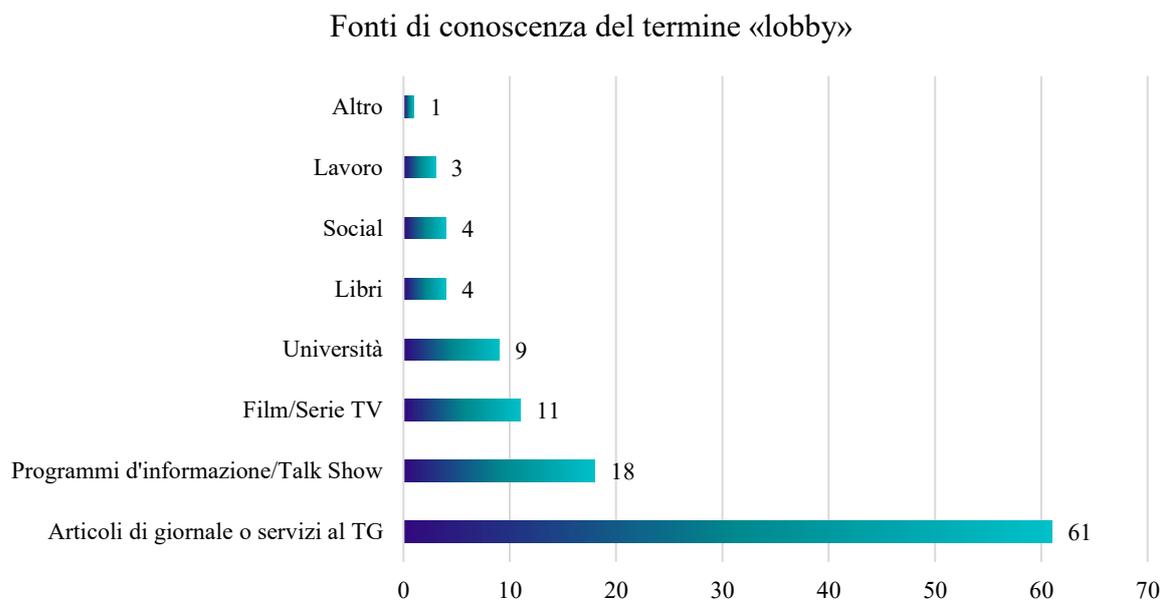
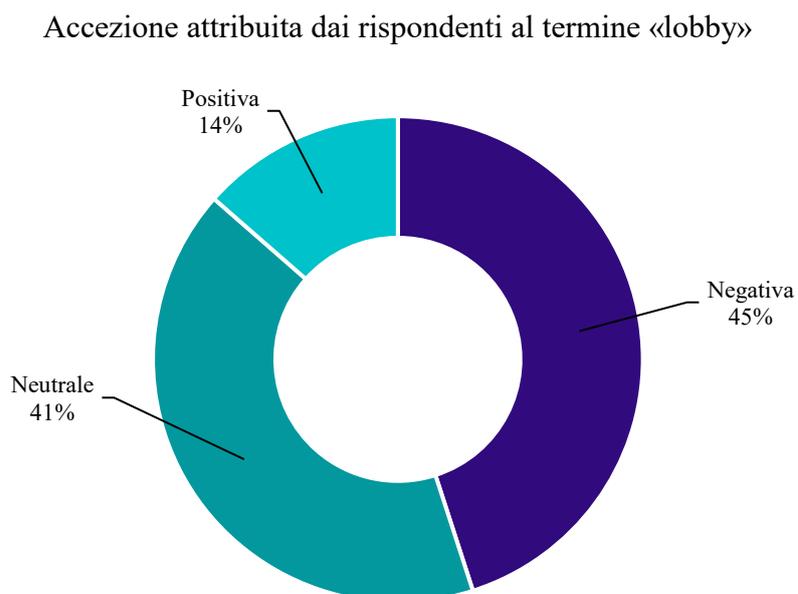


Grafico 4.7 Accezione attribuita al termine «lobby» dai rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.



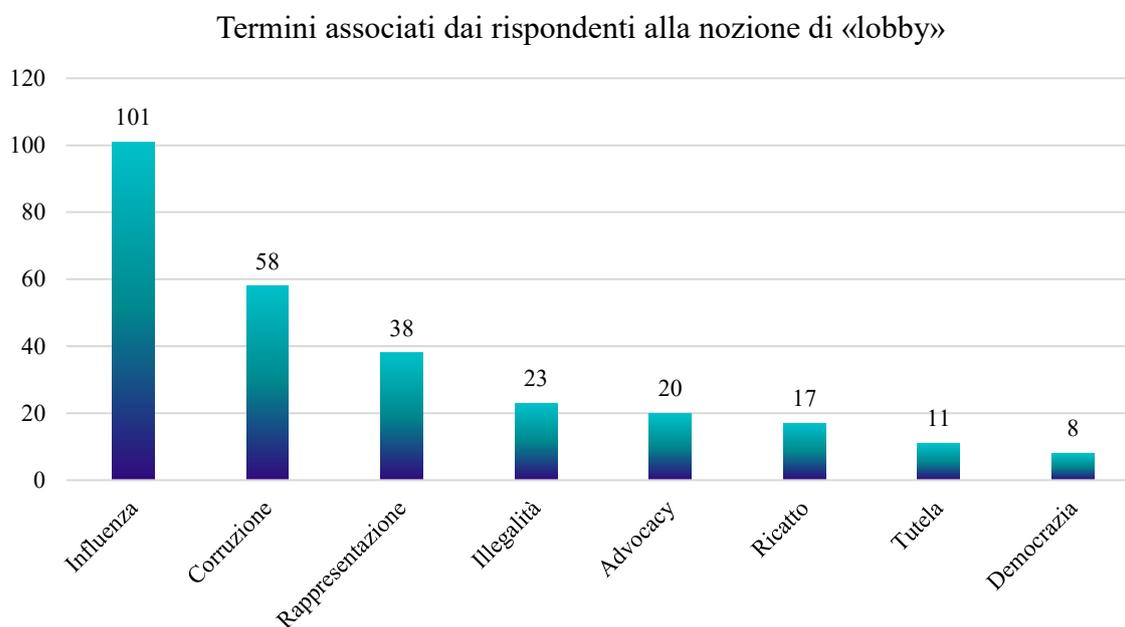
La domanda n. 9 chiedeva agli intervistati di scegliere al massimo tre termini, tra gli otto proposti, che associassero alla nozione di «lobby». I risultati sono stati i seguenti (*Grafico 4.8*):

- “Influenza”: 101 preferenze;
- “Corruzione”: 58 preferenze;
- “Rappresentazione”: 38 preferenze;
- “Illegalità”: 23 preferenze;
- “Advocacy”: 20 preferenze;
- “Ricatto”: 17 preferenze;
- “Tutela”: 11 preferenze;
- “Democrazia”: 8 preferenze.

È interessante notare come nelle prime tre posizioni si possono riscontrare due termini che potrebbero essere considerati come neutrali (“Influenza” e “Rappresentazione”). Ciò che colpisce maggiormente è la seconda posizione della parola “Corruzione”, che è stata scelta da ben 58 rispondenti su 111 (52,25% del gruppo). Anche i termini “Illegalità” e “Ricatto”, che hanno una connotazione negativa, hanno avuto dei numeri relativamente alti di preferenze, rispettivamente 23 (20,72%) e 17 (15,32%).

Per completezza, è corretto sottolineare che il termine “Advocacy”, che può essere interpretato in chiave positiva, è stato scelto 20 volte (dal 18% dei rispondenti). Gli altri termini con una connotazione positiva, “Tutela” e “Democrazia”, si trovano nelle ultime due posizioni, rispettivamente con 11 e 8 segnalazioni.

Grafico 4.8 Termini associati alla nozione di «lobby» dai rispondenti al questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni.

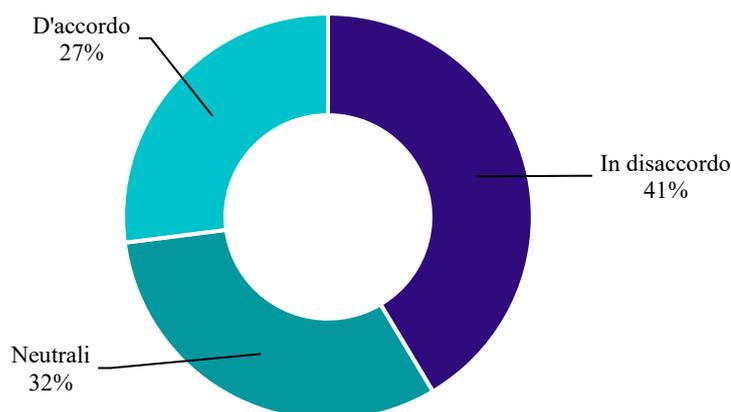


Come visto all'interno del paragrafo precedente, le domande dalla n. 10 alla n. 15 presentavano ognuna un'affermazione; gli intervistati dovevano, quindi, indicare il proprio grado di accordo con l'enunciato presentato su una scala da 1 a 5 (1=completamente in disaccordo; 5=completamente d'accordo). È possibile, dunque, considerare i valori 1 e 2 come espressione di disaccordo con l'affermazione, il valore 3 come una posizione di neutralità e i valori 4 e 5 come manifestazione di accordo.

La domanda n. 10 presentava la seguente affermazione: "Le lobby e la rappresentanza degli interessi sono fondamentali per una corretta gestione della democrazia". Il 41% dei rispondenti al questionario (46 persone) si è detto in disaccordo con questa affermazione e il 32% (35) ha espresso una posizione di neutralità. Solamente il 27% del gruppo (30 persone) condividono quest'idea (*Grafico 4.9*). Ciò suggerisce che in pochi tuttora, anche tra i giovani, comprendano quello che è il vero ruolo dei gruppi di interesse all'interno dei sistemi democratici e di come la loro presenza possa garantire una maggiore rappresentanza dei diversi interessi.

Grafico 4.9 Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Le lobby e la rappresentanza degli interessi sono fondamentali per una corretta gestione della democrazia" (Domanda n. 10).

Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Le lobby e la rappresentanza degli interessi sono fondamentali per una corretta gestione della democrazia"



La domanda n. 11, invece, conteneva l'affermazione "Lobbismo e corruzione sono sinonimi". I risultati sono sorprendenti: ben 70 (63%) intervistati si sono detti in disaccordo con l'affermazione, 17 (15%) hanno manifestato neutralità e 24 hanno indicato di essere d'accordo. Questi dati risultano essere sorprendenti se vengono comparati a quelli derivanti dalla domanda n. 9: i risultati di quest'ultima mostravano come in molti associassero il termine "Corruzione" al concetto di «lobby». Probabilmente le risposte alla domanda n. 11 sono state influenzate dall'ambiguità derivante dalla parola «sinonimo» contenuta nell'affermazione (*Grafico 4.10*).

Il quesito n. 12 presentava l'enunciato "Il termine «lobby» viene spesso utilizzato erroneamente con una connotazione negativa". Più della metà del gruppo degli intervistati si è detta d'accordo con l'affermazione (54%), circa un terzo è rimasto neutrale (28%), mentre il 18% ha espresso il proprio disaccordo (*Grafico 4.11*).

Grafico 4.10 Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Lobbismo e corruzione sono sinonimi" (Domanda n. 11).

Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione
"Lobbismo e corruzione sono sinonimi"

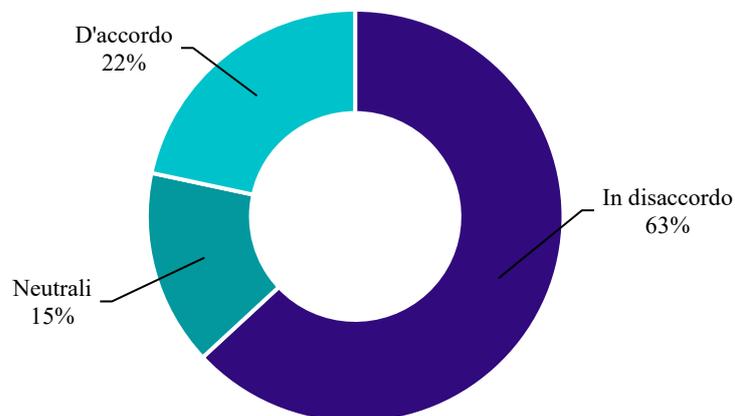
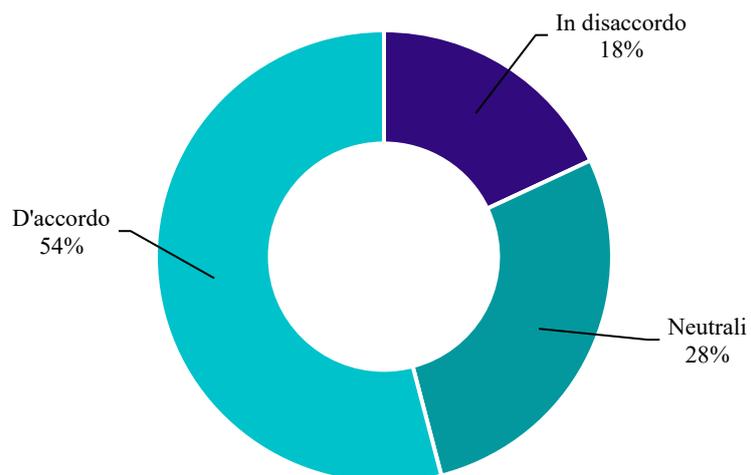


Grafico 4.11 Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Il termine «lobby» viene spesso utilizzato erroneamente con una connotazione negativa" (Domanda n. 12).

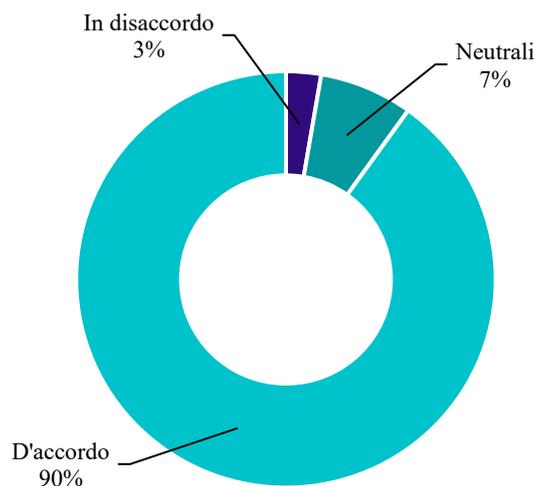
Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Il termine
«lobby» viene spesso utilizzato erroneamente con una connotazione
negativa"



La domanda n. 13 propone l'affermazione "In Italia non viene fatta un'informazione corretta riguardo il fenomeno lobbistico". Nel caso delle risposte a questo quesito è interessante notare come il 55,86% del gruppo degli intervistati si sia espresso in modo molto netto: 62 di loro, infatti, hanno selezionato il valore estremo 5, corrispondente a "Completamente d'accordo". Nel complesso, il 90% dei rispondenti si è detto d'accordo con l'affermazione, il 7% si è espresso con neutralità e solamente il 3% ha manifestato disaccordo (*Grafico 4.12*).

Grafico 4.12 Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "In Italia non viene fatta un'informazione corretta riguardo il fenomeno lobbistico" (Domanda n. 13).

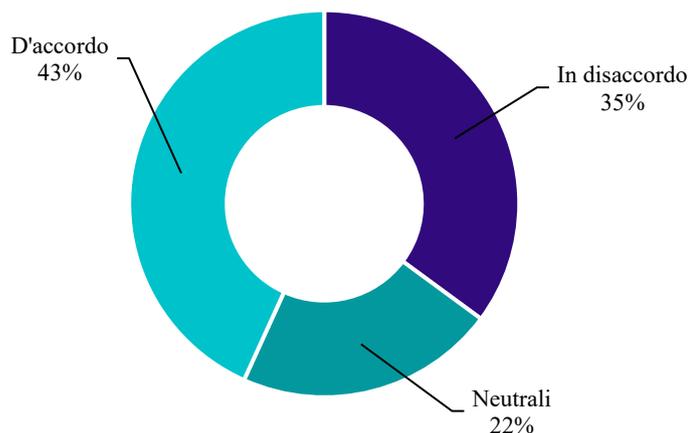
Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "In Italia non viene fatta un'informazione corretta riguardo il fenomeno lobbistico"



Il quattordicesimo quesito presentava il seguente enunciato: "Tutelare i propri interessi e cercare di influenzare le decisioni dei politici è eticamente sbagliato". I dati derivanti dalle risposte a questa domanda si sono rivelati essere molto più equilibrati rispetto alla precedente: il 43% degli intervistati (48 persone) ha espresso accordo con l'affermazione, il 22% è rimasto neutrale (24 soggetti) e, infine, il 35% (39 persone) del gruppo ha ammesso di non condividere questa visione (*Grafico 4.13*).

Grafico 4.13 Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Tutelare i propri interessi e cercare di influenzare le decisioni dei politici è eticamente sbagliato" (Domanda n. 14).

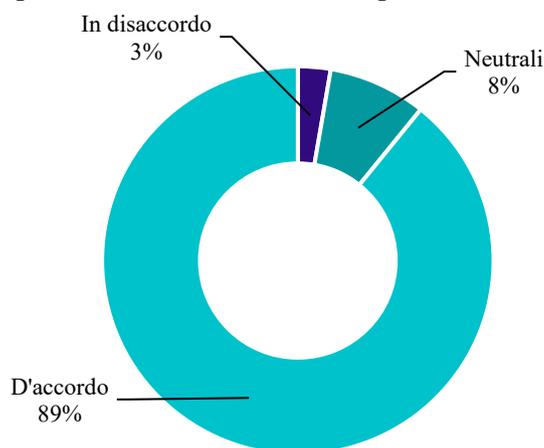
Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Tutelare i propri interessi e cercare di influenzare le decisioni dei politici è eticamente sbagliato"



Infine, la domanda n. 15 chiedeva agli intervistati di esprimere il proprio livello di accordo con la seguente affermazione: "Coloro che prendono decisioni nell'interesse pubblico dovrebbero ascoltare tutti i punti di vista interessati dai provvedimenti". Anche in questo caso, come avvenuto per il quesito n. 13, si evidenzia una netta propensione del gruppo verso il valore estremo 5 ("Completamente d'accordo"), indicato da 72 individui, che corrispondono al 64,86% dell'intero gruppo. Complessivamente l'89% degli intervistati ha manifestato accordo con l'enunciato in questione, l'8% si è mantenuto in una posizione di neutralità, mentre solo il 3% non si è detto d'accordo con quanto affermato (*Grafico 4.14*).

Grafico 4.14 Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Coloro che prendono decisioni nell'interesse pubblico dovrebbero ascoltare tutti i punti di vista interessati dai provvedimenti" (Domanda n. 15).

Livello di accordo dei rispondenti con l'affermazione "Coloro che prendono decisioni nell'interesse pubblico dovrebbero ascoltare tutti i punti di vista interessati dai provvedimenti"



2.3 Considerazioni derivanti dall'analisi del questionario

Innanzitutto, è importante tornare a precisare che il gruppo di persone intervistate attraverso il questionario non costituisce un campione rappresentativo della popolazione. Di conseguenza, questa breve indagine non ha in alcun modo la pretesa di essere uno studio approfondito riguardo la percezione del fenomeno lobbistico. Nonostante ciò, è possibile trarre alcune considerazioni dai dati che sono emersi attraverso il questionario.

Per prima cosa, è significativo che la maggioranza degli intervistati si sia imbattuto nel termine «lobby», anche se dalle risposte alle domande sulla percezione si può comprendere come non sia loro completamente chiaro di cosa si occupino i gruppi di pressione e quale sia il loro ruolo all'interno del processo decisionale.

Interessante è anche scoprire che la maggior parte è venuto a conoscenza di questo tipo di gruppi di interesse attraverso mezzi di comunicazione tradizionali, quali giornali e telegiornali, programmi televisivi di vario tipo e libri. I social

network, così utilizzati dai *Millennial* e dalla Generazione Z, ricoprono solamente una posizione marginale.

Il dato più significativo riguarda, ovviamente, l'accezione che i rispondenti attribuiscono al concetto di lobby: quasi la metà del gruppo (45%), infatti, ammette di avere una percezione negativa del termine «lobby». Questo dato permette di comprendere come lo stereotipo negativo legato al lobbismo persista anche nelle generazioni più giovani. Questa considerazione vede conferma anche nelle risposte ad alcune delle domande seguenti.

Il fatto, per l'appunto, che termini come “corruzione” ed “illegalità” vengano associati alle lobby è sintomo di un'opinione ostile nei confronti delle azioni di pressione dirette verso i decisori pubblici.

Anche i dati derivanti dalle risposte alla domanda n. 14 sono indicativi di una chiara percezione negativa, e non corretta, del fenomeno lobbistico. Anche in questo caso, una grande percentuale degli intervistati (il 48%, quasi la metà) crede che non sia eticamente corretto tutelare i propri interessi e cercare di influenzare le scelte dei decisori pubblici.

È possibile dedurre, quindi, che lo stereotipo del lobbismo come di un'attività illegale e vicina alla corruzione sia lontano dall'essere estirpato, dato che può essere individuato anche nei gruppi generazionali più giovani.

È comunque significativo che i rispondenti al questionario siano consapevoli della scarsa informazione che viene fatta a proposito dell'attività di lobbying. Ciò lascia presumere che, se venissero esposti a un tipo di informazione diversa o, in ogni caso, a dei contenuti esplicativi del lobbismo, sarebbero propensi a cambiare opinione.

Infine, un altro nodo d'interesse riguarda l'opinione dei rispondenti per quanto concerne la considerazione da parte dei decisori pubblici degli interessi in campo nel momento dell'elaborazione dei provvedimenti. Come visto nel paragrafo precedente, infatti, ben l'89% degli intervistati si è detto d'accordo con l'affermazione “Coloro che prendono decisioni nell'interesse pubblico dovrebbero ascoltare tutti i punti di vista interessati dai provvedimenti”. Ciò porta a pre-

supporre che, una volta compreso in cosa consiste effettivamente l'attività lobbistica e capita la sua importanza all'interno di una democrazia moderna, lo stereotipo sull'influenza negativa delle lobby potrebbe essere definitivamente cancellato.

3. Considerazioni finali e possibili soluzioni alla percezione negativa delle lobby: l'intervista a Fabio Bistoncini

In quest'ultima parte del capitolo vengono presentate alcune riflessioni scaturite dall'intervista¹⁵⁷ con Fabio Bistoncini, lobbista di professione e amministratore delegato di FB e Associati¹⁵⁸, la quarta *lobbying firm* in Italia per fatturato nel 2018¹⁵⁹.

Dai risultati del questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni, si può dedurre come lo stereotipo delle lobby come soggetti vicini all'illegalità sia ancora radicato nelle “nuove generazioni”. La ragione principale del permanere di una percezione negativa del fenomeno lobbistico è da rintracciare nell'informazione che, nella maggior parte dei casi, continua a perpetuare l'immagine delle lobby come corruttrici, sia che questa provenga da mezzi tradizionali, sia dai nuovi media. Questi ultimi, infatti, mantenendo delle dinamiche simili ai vecchi media, difficilmente forniscono delle informazioni differenti per quanto riguarda il fenomeno lobbistico. Proprio per questo, è ovvio che i giovani portino con sé lo stesso preconconcetto che caratterizza anche le generazioni più “vecchie”.

Per arrivare ad un cambiamento nella percezione del lobbying in Italia, oltre ad un rinnovamento della narrazione da parte dei media, è necessario che ci sia un

¹⁵⁷ V. Appendice 2.

¹⁵⁸ <https://www.fbassociati.it/>

¹⁵⁹ A. Montanari, *Il business della lobby ringrazia il governo gialloverde. I big stanno crescendo: in vetta c'è Cattaneo Zanetto*, in Milano Finanza, 11 gennaio 2020 (articolo reperibile gratuitamente sul sito di Cattaneo Zanetto al seguente link: <http://www.cattaneozanetto.it/it/blog/anche-questanno-cattaneo-zanetto-co-e-leader-di-mercato-in-italia/>).

mutamento della visione del processo decisionale da parte della società. Nel nostro Paese, infatti, non è presente la concezione per la quale sia utile organizzarsi in gruppi di pressione per difendere i propri interessi (né a livello locale, né a livello nazionale), in quanto il pensiero dominante è quello secondo cui i politici dovrebbero riuscire a risolvere i problemi in totale autonomia, garantendo sopra ogni cosa l'interesse pubblico.

Un ulteriore aiuto al cambiamento della percezione delle lobby e delle loro attività potrebbe provenire dall'introduzione di una normativa per quanto riguarda la trasparenza del processo decisionale. Bistoncini crede sarà possibile arrivare ad una disciplina di questo tipo, che vada a normare il fenomeno lobbistico. Secondo lui, i capisaldi di una possibile regolamentazione sono, innanzitutto, l'obbligo di registrazione per i lobbisti e l'introduzione di un Registro unico a livello nazionale. Risulta inutile, infatti, l'esistenza di Registri diversi per la Camera, il Senato, i diversi Ministeri, le Regioni. Sarebbero utili, poi, un sistema di incentivi per i lobbisti, per favorirne l'iscrizione al Registro, e un sistema di sanzioni. Queste ultime dovrebbero essere applicate non solo ai lobbisti che non rispettano le regole, ma anche ai decisori nel caso si comportino nello stesso modo. È proprio questo uno dei motivi per cui, tuttora, non si riesce ad avere una regolamentazione organica: i decisori pubblici difficilmente sono disposti, nel nostro Paese, ad approvare delle normative che vadano a limitarli.

Infine, al termine del proprio libro "Vent'anni da sporco lobbista"¹⁶⁰, Bistoncini auspica la nascita di un "nuovo lobbismo" in Italia. Questo dovrebbe essere caratterizzato da una moltiplicazione delle lobby e riconosciuto dalle istituzioni, oltre a diventare parte integrante del processo democratico. Sono ormai passati quasi dieci anni dalla pubblicazione del libro e, sebbene la strada da percorrere sia ancora molto lunga, è stato compiuto qualche passo in avanti nella direzione di un maggiore riconoscimento dell'attività lobbistica.

¹⁶⁰ F. Bistoncini, *Vent'anni da sporco lobbista*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano, 2011, p. 174.

Riflessioni conclusive

Lo scopo principale di questo elaborato era quello di andare ad analizzare il fenomeno lobbistico partendo dalla sua essenza e i suoi elementi fondamentali, passando per le fasi e gli strumenti utilizzati per portare avanti l'attività di lobbying e per la sua regolamentazione in diversi contesti internazionali, arrivando infine ad esaminare le sue degenerazioni e la sua percezione.

Come si è evidenziato nel corso dell'intera tesi, le lobby sono qualcosa di molto diverso da ciò che viene percepito dall'opinione pubblica nel nostro Paese. Se, infatti, il cittadino italiano medio vede i gruppi di pressione come delle "presenze oscure" che si infiltrano in modo subdolo all'interno del processo decisionale, cercando di corrompere il politico di turno, nella realtà questi soggetti si rivelano essere di fondamentale importanza per una corretta gestione della democrazia.

Le lobby, infatti, rappresentano una grande opportunità per la società civile per poter presentare davanti ai decisori pubblici i propri interessi e tutelarli, cercando di influenzare le scelte che vengono prese durante il processo di elaborazione delle normative. Ciò permette di giungere a decisioni migliori per quanto riguarda i provvedimenti. È importante ricordare, infatti, che i decisori pubblici sono persone come tutti, esseri umani lontani dall'essere infallibili: è normale che possano sbagliare, in quanto non onniscienti. Proprio per questo il ruolo delle lobby è fondamentale: facendosi portavoce di diversi punti di vista possono aiutare coloro che compiono le scelte ad avere una visione d'insieme della problematica e ad avere delle informazioni da chi è più coinvolto e conosce meglio le tematiche in questione.

È innegabile che, anche in Italia, una regolamentazione del fenomeno lobbistico porterebbe ad una più efficace ed efficiente gestione del processo decisionale e, potenzialmente, a delle normative migliori, che tengano conto dei bisogni e degli interessi della collettività. L'interesse generale, come si è visto ripetutamente nel corso dell'elaborato, è l'elemento imprescindibile attorno al quale devono ruotare tutte le decisioni che vengono prese dalle autorità.

Una regolamentazione organica, inoltre, potrebbe anche al tanto sospirato riconoscimento della figura del lobbista e della sua attività professionale. Tuttora, questo tipo di professionista viene spesso confuso con la figura del faccendiere, che niente ha a che vedere con la vera attività di lobbying. Quest'ultimo, infatti, sfrutta le proprie conoscenze e il proprio ascendente personale, oltre a strumenti poco trasparenti, per influenzare i decisori pubblici. Il lobbista, invece, è un professionista che segue tutte le fasi dell'attività di pressione e che vuole tutelare gli interessi che rappresenta in modo limpido ed estraneo a qualsiasi forma di illegalità. Nei Paesi nei cui ordinamenti è presente una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico, infatti, l'attività dei gruppi di pressione è vista come qualcosa di connaturato alla stessa esistenza dello Stato democratico.

A questo proposito, è utile pensare ai casi degli Stati Uniti d'America e del Regno Unito, nei quali l'attività lobbistica gode di riconoscimento da secoli. Gli USA, poi, rappresentano il caso esemplare per quanto riguarda la partecipazione delle lobby al processo decisionale. Nel contesto statunitense, tendenzialmente, i lobbisti vengono percepiti negativamente solo nel caso rappresentino gli interessi di aziende attive in settori controversi, come quello delle armi o del tabacco (si pensi alla disapprovazione di cui è vittima il personaggio di Nick Naylor nel film "Thank You for Smoking"¹⁶¹).

In Italia permane, dunque, il grande problema della mancata regolamentazione dell'attività di lobbying, dovuta anche alla scarsa volontà da parte dei decisori pubblici di creare delle normative organiche in tal senso. L'influenza dei gruppi di pressione rappresenta per questi attori, in alcuni casi, un alibi con il quale poter giustificare le proprie decisioni. Ciò risulta possibile data la carenza di provvedimenti che prevedano la trasparenza del processo decisionale e della fase di elaborazione delle normative.

¹⁶¹ "Thank You for Smoking" è un film del 2005, che racconta la storia di Nick Naylor, lobbista «[...] che difende i diritti dei fumatori e dei produttori di sigarette, cercando allo stesso tempo di essere un modello per il figlio dodicenne» (Fonte: Mymovies.it, <https://www.mymovies.it/film/2005/thankyouforsmoking/>).

La scarsità di trasparenza, quindi, porta a possibili scenari di corruzione e a episodi di illegalità, oltre all'impossibilità da parte dei gruppi di pressione di rappresentare con le medesime modalità interessi diversi.

Un alto grado di opacità porta, inoltre, ad una negativa percezione delle lobby e dell'attività lobbistica e, di conseguenza, ad una cattiva reputazione per chi lavora in quest'ambito.

Lo stereotipo che vede i gruppi di pressione come soggetti operanti nell'illegalità attraverso la corruzione è ampiamente diffuso, in particolare nel nostro Paese. Come dimostrato dall'indagine esposta nella parte conclusiva dell'elaborato, questo preconcetto non è caratteristico solamente di generazioni più "anziane", ma investe anche i giovani, ovvero gli appartenenti alle categorie dei cosiddetti *Millennials* e della Generazione Z.

Una delle cause di questo fenomeno può essere rintracciata nell'uso che viene fatto dai mezzi di informazione del termine «lobby», quasi sempre utilizzato con un'accezione negativa. Poche sono le fonti che cercano di darne una definizione corretta. Senza dubbio, un'informazione più precisa per quanto riguarda la loro vera natura, le loro attività e il ruolo che ricoprono all'interno del processo decisionale potrebbe aiutare a sradicare questo stereotipo errato.

Infine, come evidenziato grazie al contributo di Fabio Bistoncini, negli ultimi anni sono stati compiuti alcuni primi passi verso il riconoscimento dell'attività lobbistica da parte delle istituzioni e della società, ma la strada per raggiungere la piena accettazione del lobbying risulta ancora lunga.

Appendice 1

Questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani tra i 18 e i 30 anni

Questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani dai 18 ai 30 anni

Dati anagrafici

*Campo obbligatorio

1. Quanti anni hai? (devi avere fra i 18 e i 30 anni perché le tue risposte siano utili ai fini della ricerca) *

2. Genere *

Contrassegna solo un ovale.

- Uomo
 Donna
 Altro

3. Regione di provenienza *

4. Qual è il livello di studio più alto da te raggiunto? *

Contrassegna solo un ovale.

- Scuola primaria (Scuola "elementare")
 Diploma di Scuola secondaria di primo grado (Scuola "media")
 Qualifica professionale
 Diploma di Scuola secondaria di secondo grado (Scuola "superiore")
 Laurea Triennale
 Laurea Magistrale
 Dottorato di Ricerca

5. Qual è il tuo attuale ambito di studio/lavoro? *

Questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani dai 18 ai 30 anni

Conoscenza del termine "lobby"

6. Hai mai sentito parlare di "lobby"? *

Contrassegna solo un ovale.

Sì *Passa alla domanda 7.*

No

Questionario sulla percezione delle lobby da parte dei giovani dai 18 ai 30 anni

Percezione del fenomeno lobbistico

7. Dove hai incontrato maggiormente il termine "lobby"? *

Contrassegna solo un ovale.

Articoli di giornale o servizi al telegiornale

Libri

Film/Serie TV

Programmi d'informazione/Talk Show

Altro: _____

8. Generalmente, che tipo di accezione dai al termine "lobby"? *

Contrassegna solo un ovale.

1 2 3 4 5

Molto negativa Molto positiva

9. Quali termini, tra i seguenti, associ alla nozione di "lobby"? (massimo 3 risposte) *

Seleziona tutte le voci applicabili.

- Corruzione
- Democrazia
- Influenza
- Tutela
- Illegalità
- Rappresentazione
- Advocacy
- Ricatto

10. Indica quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: "Le lobby e la rappresentanza degli interessi sono fondamentali per una corretta gestione della democrazia". *

Contrassegna solo un ovale.

1	2	3	4	5	
Completamente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Completamente d'accordo

11. Indica quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: "Lobbismo e corruzione sono sinonimi". *

Contrassegna solo un ovale.

1	2	3	4	5	
Completamente in disaccordo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Completamente d'accordo

12. Indica quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: "Il termine lobby viene spesso utilizzato erroneamente con una connotazione negativa". *

Contrassegna solo un ovale.

	1	2	3	4	5	
Completamente in disaccordo	<input type="radio"/>	Completamente d'accordo				

13. Indica quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: "In Italia non viene fatta un'informazione corretta riguardo il fenomeno lobbistico". *

Contrassegna solo un ovale.

	1	2	3	4	5	
Completamente in disaccordo	<input type="radio"/>	Completamente d'accordo				

14. Indica quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: "Tutelare i propri interessi e cercare di influenzare le decisioni dei politici è eticamente sbagliato". *

Contrassegna solo un ovale.

	1	2	3	4	5	
Completamente in disaccordo	<input type="radio"/>	Completamente d'accordo				

15. Indica quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: "Coloro che prendono decisioni nell'interesse pubblico dovrebbero ascoltare tutti i punti di vista interessati dai provvedimenti". *

Contrassegna solo un ovale.

	1	2	3	4	5	
Completamente in disaccordo	<input type="radio"/>	Completamente d'accordo				

Appendice 2

Intervista a Fabio Bistoncini

Di seguito viene riportata l'intervista a Fabio Bistoncini, lobbista di professione, avvenuta il 4 novembre 2020.

IM: Dai risultati del questionario si evince che anche nelle “nuove generazioni” perdura una percezione negativa del fenomeno lobbistico. A cosa pensa sia dovuta questa impressione?

FB: Al fatto che il discorso pubblico attorno ai gruppi di interesse e all'attività di lobbying non è modificato. Se uno fa un'analisi da un lato delle comunicazioni social, dall'altro della carta stampata, dei programmi televisivi, ecc., la narrazione dominante, il mainstream - come si dice in gergo - è comunque negativo nei confronti dell'attività di rappresentanza di interesse. Quindi, non vedo perché le nuove generazioni dovrebbero cambiare idea.

IM: Quindi, questo è dovuto solamente a una costruzione da parte dei media del discorso attorno alle lobby. Nella sua esperienza, comunque, i social media non hanno contribuito per nulla ad una modificazione di questo stereotipo?

FB: Assolutamente no. Dal momento che i social media si muovono su dinamiche che sono da un lato autonome, ma da un lato anche molto simili ai media tradizionali, è ovvio che, da questo punto di vista, non ci potesse essere alcun cambiamento, o almeno, alcun cambiamento sostanziale.

IM: Secondo lei, quali potrebbero essere, in un futuro, delle azioni da compiere per arrivare ad una modificazione della percezione nei confronti delle lobby? Un cambiamento solo dei messaggi portati dai media, o ci può essere anche qualcos'altro?

FB: Dunque, da un lato dovrebbe crescere la consapevolezza che qualsiasi decisione pubblica è frutto di un'attività di contrattazione tra interessi e quindi di una mediazione tra interessi che sono necessariamente divergenti, se non contrapposti. Però è difficile che possa aumentare perché la stessa politica dovrebbe ammettere che le decisioni che vengono prese sono frutto di questo ascolto dei gruppi di interesse, mediazione e poi scelta. Questo significa far venir meno il concetto, il simulacro, di quello che è l'interesse generale, che tutti dicono di voler perseguire. È un processo molto lungo perché, soprattutto nel nostro Paese, non c'è l'idea di associarsi per tutelare i propri interessi (per associarsi intendo raggrupparsi in gruppi di interesse) a tutti i livelli, sia a livello locale, sia a livello nazionale. Ciascuno di noi pensa sempre che il problema venga risolto da altri. Pur criticandola, tutti fanno affidamento sulla politica, che dovrebbe risolvere i problemi. È ovvio che questo sia un processo molto lungo. In mancanza di questo processo, i media non possono far altro che recepire e indirizzare quello che loro ritengono più opportuno. Gli stessi media sono in realtà dei gruppi di interesse, soprattutto nel nostro Paese dove non c'è l'«editore puro». L'«editore puro» non esiste in Italia, tutti i grandi giornali (con alcune eccezioni) e quotidiani nazionali appartengono ad aziende o gruppi aziendali, che sono a loro volta dei gruppi di interesse. Molti player della comunicazione sono loro stessi dei gruppi di interesse, quindi è molto difficile che possa cambiare nel breve periodo questo mood. L'altro aspetto che potrebbe contribuire a modificare questo tipo di percezione potrebbe essere una normativa che tuteli la trasparenza e che permetta il riconoscimento dei gruppi di interesse. Questo potrebbe far leggermente venire meno il velo di sospetto che c'è nei confronti dell'attività.

IM: Lei pensa che in futuro ci potrà effettivamente essere una disciplina di questo genere in Italia? Quali sono degli elementi fondamentali?

FB: In futuro ci potrà essere, anche se sono tanti anni che se ne parla e non si conclude nulla. Ma in futuro ci potrà essere.

I capisaldi sono semplici:

1. l'iscrizione obbligatoria;
2. un Registro unico dei gruppi di interesse a tutti i livelli, che eviti la frammentazione dei Registri, della normativa, delle procedure che si devono seguire per l'iscrizione. Perché parlo di Registro unico? Perché altrimenti abbiamo un Registro alla Camera, uno al Senato, uno alla Presidenza del Consiglio, uno nei singoli Ministeri, uno nelle varie regioni, ecc. C'è stato un proliferare delle normative. Se invece avessimo un Registro unico a cui tutte le amministrazioni attingono per poter verificare chi sono gli interlocutori che hanno davanti, questo semplificherebbe tutto e aumenterebbe anche la trasparenza del sistema;
3. un sistema di sanzioni per chi non rispetta il Registro;
4. un sistema di incentivi che spinga i gruppi di interesse a iscriversi.

IM: Eventualmente anche un sistema di sanzioni che venga previsto anche per i decisori? Per il rispetto della trasparenza?

FB: Questo è il problema che frena qualsiasi tipo di discussione, perché è ovvio che se metti delle regole molto più ferree nei confronti dei decisori, questi sono molto meno portati ad approvarle. Un tema che riguarda le *revolving doors*, ovvero il passaggio tra gruppo d'interesse e processo decisionale e viceversa. È ovvio che dovrebbe essere un sistema stringente, ma questo frena ovviamente molte decisioni soprattutto da parte di chi ricopre cariche elettive. Se non vengono rielletti, molti pensano di poter fare i portatori di interesse.

IM: Ultima domanda. Alla fine del suo libro "Vent'anni da sporco lobbista" Lei auspica la nascita di un «nuovo lobbismo» in Italia, caratterizzato da una moltiplicazione delle lobby, riconosciuto dalle istituzioni e che possa diventare parte integrante del processo democratico. Dopo quasi un decennio, a che punto si trova il nostro Paese su questa strada, considerando che manca appunto una regolamentazione?

FB: In parte molto indietro, però sotto certi aspetti si sta verificando. La crisi dei corpi intermedi, quindi non solo dei partiti, ma anche dei sindacati, di Confindustria, degli Ordini professionali, ecc., non fa altro che moltiplicare gli interessi che non si sentono rappresentati all'interno di questi soggetti sociali e che, quindi, chiedono ascolto in maniera autonoma rispetto ai vecchi canali di rappresentanza. La moltiplicazione degli interessi è un fenomeno che deriva dall'aumento della complessità della nostra composizione sociale. Quindi, da questo punto di vista, è un processo che sta andando avanti. Manca la presa d'atto di questo processo e quindi la necessità di avviare delle forme di regolamentazione che permettano a tutti gli interessi di emergere realmente alla luce del Sole.

Bibliografia

- ALEMANNO A., *Lobbying for Change. Find Your Voice to Create a Better Society*, Icon Books, Londra, 2017.
- BISTONCINI F., *Vent'anni da sporco lobbista*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano, 2011.
- BERNARDI L., *Percorsi di ricerca sociale*, Carocci editore, Roma, 2005.
- CAMPOS N. e GIOVANNONI F., *Political Institutions. Lobbying and Corruption*, in «Journal of Institutional Economics», 13, 4, 2017.
- CATTANEO A., *Il mestiere del potere*, Editori Laterza, Bari, 2018.
- DILETTI M., *I think tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- ENGSTROM D. F., *Corralling Capture*, in «Harvard Journal of Law and Public Policy», 36, 1, 2013.
- ESPOSITO C., *I partiti politici nello Stato democratico*, 1958, in Id., *Scritti giuridici scelti. II: Teoria generale dello Stato e diritto costituzionale prerепubblicano*, Jovene, Napoli, 1999.
- FISICHELLA D., *I gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, Treccani, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1994.
- FRANCO M., *Lobby. Il Parlamento invisibile. Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni '80*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1988.
- GRASSO S., *Le mani delle «lobby» sulla politica*, in «Avvenire», 12 settembre 2014.
- GRAZIANO G., *Le lobbies*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- MASLOW A. H., *Teoria della motivazione umana*, Pirelli, Milano, 1973.
- MATTINA L., *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- MAZZONI M., *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

MONTANARI A., *Il business della lobby ringrazia il governo gialloverde. I big stanno crescendo: in vetta c'è Cattaneo Zanetto*, in Milano Finanza, 11 gennaio 2020.

OCSE, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, OECD, Parigi, 2014.

PALERMO F., *La forma di Stato dell'Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2005.

PETRILLO P. L., *Teorie e tecniche di lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019.

RESCIGNO P., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in «Rivista delle società», 1, IV, 1959.

TRUMAN D., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion (1951)*, Knopf, New York, 1951.

TULLOCK G., *Rent-seeking*, Edward Elgar, Aldershot, 1993.

VECCHIATO G., *Manuale operativo di relazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

WOLPE B.C., *Lobbying Congress. How the System Works*, CQPress, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1990.

ZEGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994.

Sitografia

Si rimanda alle note dei capitoli per i rinvii a siti web di riferimento sui temi trattati.