

Liberate le lobby, please

di **Alberto Cattaneo**

Founding Partner, Cattaneo Zanetto & Co

Il dibattito attuale, inficiato da un pregiudizio negativo sui lobbisti, tende a far fallire qualsiasi tentativo serio di regolamentazione delle attività lobbistiche. La regolamentazione del settore non può prescindere da un sistema normativo ampio capace di aggiornare in senso moderno la Costituzione – approfittando del dibattito sulle riforme istituzionali che è centrale nell’agenda politica di questo governo – i regolamenti di Camera e Senato, i processi di creazione delle leggi a livello ministeriale e quindi definendo diritti, doveri e prerogative dei lobbisti

Partiamo da una premessa. In dieci anni di attività il mio lavoro di lobbista ha contribuito a salvare centinaia di posti di lavoro; aiutato le istituzioni a risparmiare risorse o a creare modi migliori per recuperarle; supportato il legislatore a fare leggi migliori; permesso a imprenditori, manager, imprese italiane o multinazionali di fare meglio il loro lavoro e a generare maggiore ricchezza per loro e per il Paese. Di questo lavoro, io e tanti altri lobbisti, ne siamo profondamente orgogliosi. È una premessa importante perché non si parli di lobbying solo come del “male”, come del capro espiatorio per inefficienze, sprechi e ipotetiche rendite di posizioni o di difesa di privilegi. Una seconda premessa, molto importante, riguarda cosa intendiamo per lobbying. In questo articolo facciamo, infatti, esclusivo riferimento alla cosiddetta “lobbying legislativa” che ha la finalità di promuovere un interesse nel processo di definizione di un sistema di regole che intende normarlo. La lobbying legislativa, per lo più, ha come risultato finale la votazione di una norma – *ex novo* o emendativa – da parte di un’assemblea eletta dal popolo o da organi

istituzionali (ad esempio, il governo o una giunta regionale) che a questa risponde direttamente. Per la lobbying legislativa le istituzioni sono quasi esclusivamente un normatore e non un compratore (lobbying commerciale). Una terza premessa. Nell’ambito della lobbying legislativa sono definiti portatori di interesse (lobbisti) chiunque svolga un’azione di influenza sulla determinazione di una norma, siano essi interessi economici, sociali o di altro tipo. Per intenderci l’interesse dell’azienda è uguale, sotto il profilo dei diritti e dei doveri, a quello espresso da un’associazione di consumatori, da una Organizzazione non governativa (Ong), da un sindacato e così via. La legge sulla lobbying adottata dall’Unione europea su questo tema è chiara: il registro dei lobbisti deve contenere società di consulenza specializzate, studi legali, lobbisti interni alle aziende, associazioni di categoria, sindacati, Ong, centri studi e *think tank*, organismi accademici, associazioni di amministrazioni pubbliche e Chiese. Il lobbismo è, allora, quell’insieme di attività svolte al fine di influenzare l’elaborazione di politiche e processi decisionali all’interno delle istituzioni e il lobbista quella persona che desidera avere frequentemente accesso alle istituzioni allo scopo di fornire informazioni nell’interesse proprio o di terzi. Veniamo, dunque, al tema sulla necessità di un regolamento per la lobbying. Le decisioni della politica incidono in modo rilevante sulla creazione di grande parte del Pil nazionale. Sia direttamente, per quanto riguarda l’allocazione della spesa pubblica, che indirettamente sulla qualità degli apparati legislativi e sulla loro capacità di sostenere l’economia del Paese. Non è pensabile che tutte le decisioni che riguardano una così importante parte della produzione di ricchezza di un Paese siano sempre consa-

L'attività di lobbying non è tanto nella capacità di garantire un accesso amicale all'interlocutore pubblico ma di costruire apparati informativi di qualità, obiettivi e analitici (sebbene di parte), in grado di influenzare le decisioni pubbliche

pevoli ed efficaci. Per esserlo, o quantomeno per provare a esserlo, le istituzioni hanno bisogno d'informazioni e di conoscenza. Il lobbista fornisce, appunto, informazione e conoscenza. A tal proposito nel giugno 2002 la Commissione europea ha redatto *l'Action Plan for improving and simplifying the regulatory environment* con il quale si indica la qualità della regolazione una priorità per le istituzioni comunitarie (si sono poi susseguite altre comunicazioni della Commissione fino alla recente *Eu regulatory fitness* del dicembre 2012 che ribadiscono le medesime priorità). Il suggerimento della Commissione è che la regolazione comprenda procedure quali l'analisi d'impatto *ex ante*, la necessaria consultazione dei destinatari dei provvedimenti normativi, la quantificazione degli effetti e l'impatto sulle organizzazioni responsabili dell'implementazione. Il lavoro professionale del lobbista consiste proprio in questa attività informativa di supporto. La lobbying di contenuto, a differenza di quella relazionale – sempre meno efficace e utilizzata – mira proprio a costruire degli apparati di informazione che illustrano l'impatto di una norma per un certo interesse economico (e non economico), la posizione di tale interesse rispetto alla *ratio* della norma e la quantificazione degli effetti. L'immaginario comune continua a dipingere il nostro lavoro come l'arte di farsi "amico" il legislatore per ottenerne dei vantaggi – da cui una legge sul traffico illecito d'influenze che individua, impropriamente, nel rapporto amicale tra lobbista e legislatore la forma "principe" d'influenza. Il nostro lavoro, invece, non è tanto nella capacità di garantire un accesso amicale all'interlocutore pubblico ma di costruire apparati informativi di qualità, obiettivi e analitici (sebbene di parte), che siano in grado di influenzare le decisioni



Se una legge è migliore, lo è proprio in virtù della capacità di raccogliere la pluralità d'informazioni parziali e di sintetizzarle in una *policy* capace di rappresentare un interesse comune o, comunque, uno politico

pubbliche, proprio perché ne accrescano la qualità delle conoscenze a disposizione per una decisione più consapevole su cause, effetti e concreta applicabilità di una norma. Certo, tale lavoro di condivisione d'informazione tra il lobbista, l'interesse che rappresenta e le istituzioni coinvolte è di parte. I lobbisti lavorano per un cliente e in difesa di uno specifico interesse. Però, insieme alle informazioni di un lobbista, il regolatore potrà accedere, proprio attraverso lo strumento della consultazione, a tante altre informazioni, sebbene altrettanto parziali. In questo senso è parziale l'informazione di Confindustria. È parziale quella dei sindacalisti. È parziale l'informazione dei rappresentanti dell'industria chimica. È parziale quella dei gruppi ambientalisti. Utopico pensare che esista un'informazione non di parte. Se, però, una legge è migliore, lo è proprio in virtù di questo dibattito, di questa capacità di raccogliere la pluralità d'informazioni parziali e di sintetizzarle in una *policy* capace di rappresentare un interesse comune o, comunque, uno politico. È proprio in virtù di questa convinzione che il Parlamento europeo riconosce che i "rappresentanti d'interessi (lobbisti) svolgono un ruolo essenziale nel dialogo aperto e pluralistico su cui si basa ogni sistema democratico e rappresentano una fonte d'informazione per i deputati del Parlamento nell'esercizio del loro mandato". In Italia il tema delle relazioni istituzionali è stato, invece, affrontato sempre con un atteggiamento culturale diametralmente opposto: le lobby peggiorano le leggi pensate dagli apparati politico-burocratici e dai loro consulenti (che nella definizione della Comunità europea sarebbero a loro volta lobbisti, per di più pagati dallo Stato). Insomma, per l'Italia i lobbisti sono un danno al processo decisionale democratico. È

palese l'ipocrisia di quest'approccio che tende a sopravvalutare il pur prezioso ruolo della burocrazia ai danni di un processo aperto e trasparente di incontro e scontro tra interessi diversi. Tutto questo nonostante in Italia l'Analisi di impatto regolatorio (Air) che recepisce e, anzi anticipa l'*Action plan* della Commissione europea, sia obbligatoria a seguito di due direttive di attuazione del presidente del Consiglio dei ministri del marzo 2000 e del settembre 2001. Naturalmente l'Air è stata per lo più disattesa. Forse perché mancava una regolamentazione dell'attività lobbistica? Il nuovo governo, guidato da Enrico Letta, intende in questi mesi promuovere proprio una regolamentazione dell'attività lobbistica nel nostro Paese, come già avviene a Washington e Bruxelles. Il dibattito è in corso, anche con il coinvolgimento delle società di lobbying e delle associazioni che li rappresentano, ed è difficile prevederne gli esiti, anche se i primi segnali non sono propriamente incoraggianti. A mio avviso, una legge efficace sulla lobby deve partire da tre principi e su quelli definirne gli ambiti operativi. Principio di necessità. I lobbisti sono necessari al dialogo su cui si basa ogni sistema democratico. E tale principio deve essere sancito a livello di legge primaria, non solo attraverso un regolamento. La Costituzione italiana stabiliva qualcosa di simile individuando nei sindacati e nel sistema confindustriale due interlocutori privilegiati e nel Cnel il luogo deputato a ospitare il dibattito. Oggi questa impostazione è datata e non tiene conto dell'evoluzione dell'attività di relazioni istituzionali, ma è certamente un punto di ancoraggio importante. Principio di reciprocità. I lobbisti devono partecipare al dialogo e per farlo devono essere coinvolti nel processo di costruzione di una legge sia a livello ministe-

I lobbisti sono necessari al dialogo su cui si basa ogni sistema democratico. E tale principio deve essere sancito a livello di legge primaria, non solo attraverso un regolamento

riale sia a quello parlamentare. Gli strumenti operativi esistono già: l'Air, di cui abbiamo parlato, è già obbligatoria per legge in Italia e finalizzata, come suggerito dall'Ocse, al miglioramento della qualità delle regole proprio in quanto elemento cruciale per lo sviluppo economico di un Paese; i tavoli tecnici ministeriali, oggi colpevolmente riservati alla comunità scientifica-universitaria, sono parte integrante del processo di costruzione degli impianti normativi e andrebbero quindi regolamentati rispondendo a nuove regole di inclusione degli interessi particolari e di trasparenza-pubblicità dei contenuti; le audizioni parlamentari sono già uno strumento utilizzato dalle commissioni di Camera e Senato ma a cui potrebbe essere aggiunto un più estensivo utilizzo delle consultazioni pubbliche come accade in Europa. La consultazione pubblica, magari in via telematica, permetterebbe a più soggetti di intervenire, senza necessariamente rallentare in modo inefficiente gli iter legislativi. Oggi, invece, il tema della reciprocità verte soprattutto sull'accesso alle informazioni, ma è un di cui rispetto alla reale partecipazione al processo di creazione della norma. È quindi un tema marginale o comunque strettamente connesso al fatto che il fatturato delle società di lobbying si basa in ampia parte su servizi di monitoraggio legislativo. Principio di trasparenza. Il processo dell'attività di lobbying deve essere trasparente, sia per poter essere efficace, sia per poter essere sanzionato. Il problema è che la trasparenza non è un dovere solo del lobbista ma anche dell'interlocutore pubblico: in questo senso l'introduzione di un registro dei lobbisti è un ottimo passo; un registro che sia obbligatorio, e che indichi i progetti per cui si sta lavorando e gli interlocutori verso cui si sta facendo azione di

lobbying. Ed è proprio la pubblicità degli interlocutori coinvolti nell'attività lobbistica a essere cruciale e strategica. E su questo punto sono molte le resistenze. Però, non esiste trasparenza se non di processo e non ha alcun senso, se non quello di rispondere a esigenze dell'opinione pubblica, parlare solo di trasparenza dei lobbisti. Purtroppo il dibattito attuale, inficiato da quel pregiudizio culturale di cui parlavamo in precedenza, si focalizza quasi esclusivamente su questo tema del registro. Dimenticare, però, i primi due principi, e i relativi ambiti operativi, significa, inevitabilmente, far fallire qualsiasi tentativo serio di regolamentazione delle attività lobbistiche. La regolamentazione della lobbying, dunque, non può prescindere da un sistema normativo ampio, capace di aggiornare in senso moderno la Costituzione – approfittando del dibattito sulle riforme istituzionali che è centrale nell'agenda politica di questo governo – i regolamenti di Camera e Senato, i processi di creazione delle leggi a livello ministeriale e quindi definendo diritti, doveri e prerogative dei lobbisti. Un Parlamento rinnovato, una compagine governativa che in alcuni suoi esponenti ha in passato affrontato con interesse il tema del lobbismo – si pensi solo alla produzione di contenuto dell'Associazione VeDrò guidata dall'attuale premier Enrico Letta o a quella della Fondazione Magna charta dell'attuale ministro per le Riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello – e la possibilità di legiferare coinvolgendo un'ampia maggioranza, sono tre pre-requisiti che mai prima di ora garantiscono quelle competenze, atteggiamento culturale e volontà politica che, ne siamo certi, porteranno il nostro Paese all'avanguardia in tema di normativa sulle lobby.