

Nel cantiere delle *lobbies*

Enrico Carloni, Marco Mazzoni

La tradizionale assenza di una disciplina di diretta regolazione del fenomeno del *lobbying* continua ad essere un dato che connota l'esperienza italiana, eppure il "fermento" che caratterizza la materia è evidente. Un fermento che riflette da un lato l'evoluzione della stessa attività di *lobbying*, che muta progressivamente nei suoi caratteri e nei suoi strumenti, pur continuando a manifestare le inevitabili e molteplici relazioni tra interessi (che si organizzano) e decisori pubblici. Una regolamentazione che, come sostiene Frosini (2016) nella prefazione al volume di Macrì "Democrazia degli interessi e attività di *lobbying*", non solo è opportuna ma deve essere anche promozionale e non repressiva. In altre parole, deve favorire la collaborazione degli interessi esterni al sistema decisionale con quelli pubblici e fare così in modo che la decisione presa avvenga dopo un attento processo conoscitivo del fenomeno che si intende disciplinare. Tutto questo mostra come il *lobbying* sia il risultato della negoziazione tra le istituzioni pubbliche e quel pluralismo che caratterizza la società civile in cui viviamo. In sintesi, rendendo trasparenti gli interessi che muovono i gruppi di interesse (*lobbies*) a trarne vantaggio è tutto il processo decisionale.

Quindi il fermento sopra citato e il contesto appena descritto hanno giustificato l'ampia partecipazione al convegno internazionale "Il cantiere delle *lobbies*", cui hanno preso parte circa quaranta studiosi selezionati attraverso una *call for papers* internazionale, alcuni dei quali sono tra gli autori che i responsabili dei *panel* del convegno hanno segnalato per la pubblicazione in questo volume dedicato di *Istituzioni del federalismo*. I contributi sono stati sottoposti al processo di valutazione previsto dalla Rivista, ma questo spaccato continua ad essere rappresentativo della varietà di temi, di straordinaria attualità, le cui strade si incrociano nel "cantiere" delle *lobbies*.

I rapporti lobbistici si sviluppano sempre di più in un ambito che non è solo quello tradizionale della decisione politico-normativa, ed in luoghi che sono spesso diversi dalle anticamere del Parlamento. Questo, sia perché la dinamica della decisione ai più alti livelli è divenuta complessa, vede il coinvolgimento decisivo del Governo e degli uffici di diretta collaborazione, e si concentra in alcuni specifici momenti in cui spesso regnano meccanismi e logiche specifici (come per il fondamentale momento delle procedure di bilancio, su cui riflette e si sofferma Guel-la). Proprio nelle trasformazioni della politica e delle sue dinamiche decisionali, nella crisi della rappresentanza politica, il tema del *lobbying* e della sua regolazione diviene tanto più centrale (come segnala Martines, che illustra con dettaglio i tentativi falliti e quindi il persistente problema di una regolazione diretta del *lobbying*, tanto più significativa per consentire alla rappresentanza di interessi di uscire dall'opacità e assumere un ruolo più rilevante nel complessivo sistema democratico). Ma ad incidere sulla grande attenzione al tema non è solo la "crisi della forma partito" e della rappresentanza politica: la questione si pone in termini complessivi anche a livelli diversi, e riflette nel suo complesso l'esigenza sempre più avvertita di una formalizzazione dei meccanismi di relazione tra interessi organizzati e decisori, sia a livello parlamentare, governativo, sia a livello di istituzioni territoriali ed anche di amministrazioni pubbliche. La c.d. "amministrativizzazione" del *lobbying*, vale a dire l'orientarsi delle dinamiche di relazione ad un livello di decisione che non è (più solo) quello della decisione legislativa, porta con sé una crescente attenzione ai problemi di "corruzione", che rischia, specie dopo la legge n. 190/2012, di essere una chiave attraverso la quale viene sempre più letto, e posto sotto attenzione, un fenomeno che è invece assolutamente fisiologico nelle società democratiche.

In questo senso è di particolare interesse riflettere sui "modi" di manifestazione dell'attività di *lobbying*, sulle diverse dinamiche che si sviluppano in specifici ambiti (quale quello "religioso", su cui riflette Macrì) o da parte di particolari attori (come ad esempio gli stessi rappresentanti delle autonomie territoriali, come evidenzia Medda riflettendo in particolare sul ruolo di ANCI). È però anzitutto la dimensione della regolazione del fenomeno a mostrare con evidenza come quello del *lobbying* sia un "cantiere", di più un "cantiere aperto", che è necessario ed utile

osservare per cercare di cogliere le tendenze di fondo, i problemi irrisolti ma anche le questioni che finalmente trovano adeguata attenzione. L'assenza di una disciplina legislativa generale volta a regolare l'attività dei lobbisti è tutt'altro che assenza di regolazione, ed in questo senso l'esperienza italiana è peraltro in ampia compagnia come mostra ad esempio l'interessante spaccato sul caso polacco su cui riflette Marcin Wiszowaty: una "regolazione fantasma", ma anche, utilizzando categorie presenti nel dibattito dottrinale sul tema, una regolazione che non è solo "strisciante", ma sempre più "avvolgente".

Regole sono poste in modo crescente, a livello statale, ma anche come evidenza con attenzione David a livello regionale, ed a livello di singole amministrazioni (basti pensare, da ultimo, alla disciplina della "agenda della trasparenza" adottata dalla stessa Autorità anticorruzione): questo, in particolare, in conseguenza dell'impatto della normativa e del sistema della prevenzione della corruzione (come mostra in particolare, oltre a David, Sereni Lucarelli). Proprio l'intreccio tra sistema di prevenzione della corruzione e ruolo dei lobbisti nel condizionamento della decisione pubblica costituisce uno dei dati più significativi sul quale è utile e necessario soffermarci, per sciogliere alcuni nodi e mostrare anche le implicazioni di possibili scelte di politica legislativa (come nell'ipotesi di affidare alla stessa ANAC i compiti di gestione di un possibile registro delle *lobbies*: tema che tratta di nuovo Cecilia Sereni Lucarelli). La questione è interessante sia che la si colga nei suoi tratti generali, sia che la si approcci con riflessioni che muovono dall'analisi di casi, come avviene nel contributo di Pinto e Brigante. O che la si legga attraverso il "prisma" delle leggi regionali (ribaltando l'immagine che ci propone David sin dal titolo del suo contributo).

L'evoluzione normativa incrocia in modo esplicito il tema del *lobbying* anche su altri versanti, alcuni non distanti ed anzi tenuti insieme dal comune campo visuale dell'Autorità nazionale anticorruzione: la disciplina del Codice dei contratti dedicata al "dibattito pubblico" costituisce al contempo un momento di specifica attenzione alle relazioni lobbistiche ed alle misure di trasparenza da assicurare nella partecipazione dei portatori di interessi (del tema si occupa a fondo Luca Caianiello).

Da un'angolazione diversa, il fenomeno lobbistico viene esaminato riflettendo sulla relazione tra rappresentanza degli interessi e qualità del-

le regole (Di Donato), anche prendendo a riferimento uno specifico caso che ha mostrato l'opacità dei processi decisionali ma anche la difficoltà di distinguere tra pressioni "debite" ed "indebite", il noto caso Tempa Rossa. La nuova disciplina in materia di traffico di influenze mostra, in questo senso, bene l'esigenza di un ulteriore miglioramento del quadro normativo nel quale si inseriscono le decisioni pubbliche, in particolare grazie a meccanismi di trasparenza.

Se il dato comune alla riflessione di vari autori, spesso il punto di partenza critico della loro riflessione, è la persistente assenza di una regolazione "in positivo" della professione lobbistica (che consenta, in particolare, di meglio distinguere tra legittima attività di *lobbying* e forme di condizionamento indebito delle decisioni pubbliche nel loro complesso riconducibili a corruzione: spesso alla nozione di "corruzione" che ricaviamo dalle analisi delle scienze sociali, talvolta alle specifiche ipotesi di reato previste specie dopo la legge n. 190 del 2012), D'Angelosante prova a mettere insieme i "pezzi" e segnalare gli aspetti di regolazione che richiedono di essere completati ed integrati. Vero è, d'altra parte, che resta complesso e difficile fornire una disciplina soddisfacente ed in grado di assicurare adeguata partecipazione ed al contempo la necessaria trasparenza, evitando comportamenti elusivi e mantenendo alta la qualità delle decisioni pubbliche e la loro legittimazione tra i cittadini ed i destinatari dell'azione delle istituzioni: lo dimostra bene l'attualità del dibattito a livello europeo, dove il fenomeno lobbistico è oggetto di una valutazione complessivamente positiva ma dove sono anche avvertiti i limiti di una regolazione eccessivamente "morbida" (del tema si occupa Marchetti).

Un tema/problema comune alle società democratiche, che conosce nell'esperienza italiana uno sviluppo specifico: nel "prisma" dell'anticorruzione il rapporto tra decisori ed interessi è oggetto di maggiore attenzione e questo produce effetti ambivalenti. Da un lato, rischia di "schiacciare" il dibattito sul *lobbying* e gli strumenti per una sua regolazione in una prospettiva di "contenimento di una patologia" (o, quantomeno, di un "rischio"). Dall'altro, favorisce però l'emergere di linee di regolazione anche di taglio "pragmatico" che meglio possono aiutare le istituzioni a confrontarsi in termini corretti con il peso, significativo e crescente, degli interessi organizzati. Sicuramente, la prospettiva

dell'anticorruzione non può però che essere una delle chiavi attraverso le quali leggere le dinamiche del *lobbying* e costruire le prospettive di una sua più compiuta regolazione: proprio la crescente attenzione da parte del legislatore al versante della patologia impone di completare un quadro per troppo tempo (e tuttora) incompiuto, riproponendo il tema della regolazione della professione di lobbista.

I diversi scritti sono dunque in grado di proiettarci all'interno di una fucina nella quale il sistema istituzionale appare sempre più aperto alle istanze che provengono dall'esterno. Qualsiasi organizzazione è chiamata oggi a negoziare pazientemente e continuamente all'interno della rete complessa delle relazioni in cui è inserita, in quanto è da questa interazione che trova le risorse necessarie per intervenire all'interno del processo decisionale. Diventa centrale, come illustrato da Dente (2011), lo studio della decisione. Se il potere politico è essenzialmente potere decisionale, ossia la capacità di fare assumere dalle istituzioni pubbliche le scelte desiderate, allora tutti gli studi, come quelli pubblicati in questa Rivista, che tentano di analizzare con lenti e approcci diversi il *lobbying* meritano una giusta attenzione.

Nelle società complesse, quindi, la legittimità della decisione politica non si fonda solo su criteri generali di carattere politico o giuridico, ma in molti casi proviene da alcune situazioni in cui diviene centrale l'azione di attori privati (le *lobbies*, i gruppi di pressione, organizzazioni sociali, associazioni, comitati ecc.). Un esempio su tutti è il processo decisionale a livello europeo. Per concludere, e tenendo conto del quadro descritto, tutti i temi trattati in questo fascicolo permettono di porre ulteriormente in luce gli elementi necessari per analizzare e comprendere a fondo l'attività di *lobbying*.