



## *La comunicazione d'impresa e l'attività di lobbying*

**Le novità legislative in materia di lobbying, il punto sull'iter parlamentare,  
la visione delle aziende, le soluzioni da parte degli operatori  
e le proposte del Club Relazioni Esterne**

---

Contributi dei relatori intervenuti all'incontro-dibattito organizzato dal Club  
Relazioni Esterne, dall'Associazione La Scossa e dall'Università LUISS Guido  
Carli, Roma, 23 maggio 2016

### **Autori**

Ignazio Abrignani, *Vice Presidente Commissione Attività Produttive, Camera dei Deputati*

Sergio Boccadutri, *Commissione Bilancio, Camera dei Deputati*

Maria Pia Caruso, *Dirigente Agcom, Vice Presidente Club Relazioni Esterne*

Gianluca Comin, *Founder, Comin and Partners*

Marcella Panucci, *Direttore Generale, Confindustria*

Pier Luigi Petrillo, *Docente LUISS, Teorie e tecniche di lobbying*

Michelangelo Suigo, *Head of Governmental & Institutional Affairs at Vodafone Italia, Presidente  
La Scossa*

## Ignazio Abrignani

### Vice Presidente Commissione Industria, Commercio e Turismo, Camera dei Deputati

Quello del lobbying è un tema tanto attuale, quanto problematico.

Attuale, in quanto non v'è ormai chi non veda, nello svolgersi delle relazioni istituzionali e nell'interazione tra decisore pubblico e portatori di interessi privati, la necessità di una regolamentazione della materia; problematico, in quanto anche tra gli addetti ai lavori, intorno al tema persiste un'incapacità diffusa a cogliere la reale essenza del fenomeno, tale da impedire una serena e scientifica riflessione.

Per cominciare, è utile intendersi sulla reale natura dell'attività di lobbying e sgombrare il campo da fraintendimenti che troppo a lungo hanno impedito di regolamentare l'attività, nonostante siano quasi sessanta le proposte legislative presentate nella storia repubblicana. Si pensi, in proposito, che la parola "lobbying" affiora per la prima volta in un atto parlamentare nel 2006. Fino a quel momento il fenomeno era stato variamente classificato come "attività di rappresentanza di interessi" o "attività di relazione istituzionale", come se al riguardo vi fossero insieme la consapevolezza e il timore che il significato assunto dal termine potesse costituire un ostacolo per il buon esito dei tentativi di regolare il fenomeno. L'attività di lobbying è cioè considerata - complice un giornalismo che non esita a definire lobbista ogni genere di faccendiere - come un'attività prossima al malaffare, o quantomeno al malcostume: cosa che evidentemente non è.

Bisogna anzitutto considerare che il lobbying costituisce una necessaria dinamica di interazione tra interessi particolari e decisore pubblico: un elemento di fondamentale sostegno al corretto funzionamento della vita democratica e liberale di un Paese, che migliora le istituzioni che lo governano e rende sempre più trasparenti i processi decisionali. Essa, infatti, indica semplicemente l'insieme delle attività professionali poste in essere in maniera organizzata dai gruppi di interesse per portare le proprie istanze a conoscenza del legislatore e dei decisori pubblici in generale (non solo Governo e Parlamento, dunque, ma Authorities ed enti della P.A. locale e centrale).

A tali presupposti v'è da aggiungere uno ulteriore, a mio parere tale da travolgere ogni genere di ostacolo argomentativo all'esigenza di una regolamentazione: pur non volendo dare un giudizio di valore, il legislatore avrebbe il dovere di prendere atto della realtà e constatare che l'interazione tra la dimensione pubblica e privata costituisce un moto ineliminabile della struttura democratica. In altre parole, non si tratta di consentire o negare agli interessi privati di imporsi nelle sedi in cui si concretizza la volontà pubblica, ma semplicemente di scegliere in che modo tali interessi possano farlo.

Il caso italiano è, in questo senso, un esempio: ignorare consapevolmente il fenomeno non ha in alcun modo impedito che esso proliferasse nelle forme talvolta più distorte e dannose per la vita democratica, lasciando le lobbies libere di operare in una sorta di far west istituzionale. In breve, il fenomeno esiste, ha una sua legittimazione giuridica che prescinde da un esplicito riconoscimento e si afferma con forza nelle dinamiche sociali a causa del peso economico e sociale che gli stakeholders sono in grado di far valere nei confronti del decisore pubblico.

Ciò, senza considerare l'insostituibile contributo di competenze che i lobbisti sono in grado di fornire al processo decisionale. Il nostro lavoro in Parlamento, oggi, ci occupa molto spesso in questioni che è impossibile risolvere con un approccio puramente ideologico o politico. I temi al tavolo dell'attualità legislativa sui quali occorre decidere hanno sempre più spesso carattere tecnico e conseguentemente è necessaria una competenza di cui noi parlamentari non sempre possiamo disporre in relazione a tutte le

materie sulle quali legiferiamo. In questo senso, il lobbista rappresenta per noi un ulteriore "strumento" di informazione in quanto portatore degli interessi proprio di quei soggetti ai quali la legislazione si rivolgerà. Prendendo spunto dall'attualità, basti pensare al ddl c.d. concorrenza, il cui iter è stato segnato da circa ottanta audizioni, ognuna delle quali ha messo in luce i vari interessi coinvolti e convinto noi deputati a rivedere alcune posizioni. Da soli, senza questa importante attività di mediazione con le realtà economiche coinvolte, avremmo forse fatto più in fretta ma a scapito della qualità della legislazione.

Poste queste premesse, mi pare opportuna qualche considerazione sul regolamento che la Camera dei deputati ha deciso di adottare in merito all'attività di lobbying, un fatto in sé assolutamente positivo, ma che proprio per questo impone una riflessione su alcune scelte che a me paiono discutibili. Una prima osservazione riguarda una questione, per così dire, di spazio: i luoghi cioè, in cui tale regolamento vige. La possibile applicazione di tali norme alle sole "sedi della Camera", fa sì che il tentativo di regolamentare l'attività finisca per avere un'efficacia soltanto parziale, non avendo il provvedimento natura di legge e dunque vigendo solo all'interno delle mura della Camera, stante il potere di autoregolamentazione e autodisciplina di cui la stessa è costituzionalmente dotata. Facile quindi eludere gli obblighi attraverso incontri "esterni" alla Camera che non sarebbero quindi soggetti alle norme del regolamento.

È poi assente nel testo una distinzione valida a distinguere tra attività di rappresentanza di interessi occasionale (quella che più di altre andrebbe sottoposta a controllo) e professionale: negli Usa, ad esempio il *lobbying disclosure act* del 1995 definisce lobbista chi dedica almeno il 20% del tempo della propria attività professionale al lobbying, ricevendo un compenso di almeno 3.000 \$ o effettuando spese per almeno 11.500\$.

Ancora, vi sono disposizioni che palesano una scarsa consapevolezza del fenomeno: non si capisce, come si sia potuto escludere dall'attività di rappresentanza di interessi "le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso delle audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati parlamentari", in realtà uno dei momenti più importanti attraverso cui i portatori di interesse hanno la possibilità di esternare in via ufficiale le proprie posizioni.

Allo stesso modo, mi pare inesigibile alla luce della mia esperienza parlamentare, l'obbligo imposto al lobbista di indicare, al momento dell'iscrizione al registro, la descrizione dell'attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere e soprattutto le persone che si intendono contattare: tali previsioni mancano di aderenza alla realtà e denotano una scarsa consapevolezza delle forme entro le quali si esercita l'attività lobbistica. E' indubbio infatti che non è possibile conoscere al momento dell'iscrizione nel registro, in via preliminare, il modo concreto in cui si intende svolgere l'attività, ma soprattutto conoscere anticipatamente tutti i soggetti che si intendono contattare. Non si può, a titolo di esempio, sapere in ogni momento chi sarà nominato relatore di un determinato provvedimento legislativo di interesse, o chi presenterà un emendamento o un subemendamento o un atto di sindacato ispettivo potenzialmente lesivo o comunque afferente agli interessi leciti che si vogliono tutelare.

Con queste considerazioni non intendo, tuttavia, negare a questo regolamento l'importanza che certamente ha meritato: in primo luogo perché, pur se pieno di imperfezioni, esso rappresenta l'embrione dal quale muovere alla ricerca di una buona legislazione sull'argomento; in secondo luogo, perché finalmente il nostro ordinamento si adegua a quella che considero una concezione moderna della democrazia, che rifiuta l'idea di un rapporto tra rappresentante e rappresentato tutto concluso nell'esercizio del diritto di voto, e a questo oppone una partecipazione dinamica degli interessi particolari alla formazione della volontà pubblica.

In conclusione, pur non volendo chiudere gli occhi di fronte alle evidenti disfunzioni che un regolamento siffatto tenderebbe a introdurre, assai più importante mi pare la conquista

di una cultura del lobbying idonea a garantire un vero e proprio diritto di accesso anche nei confronti del potere legislativo ed esecutivo. Viene meno, in questo modo, quell'insopportabile costume del sottobraccismo e della clientela come criteri d'accesso alle sedi istituzionali, si allarga lo spettro di effettiva partecipazione alla vita politica, si ammettono interessi che prescindono dalle entrate che gli stakeholders sono in grado di far valere nelle sedi decisionali, a favore di una migliore e più matura democrazia.

**Sergio Boccadutri**  
**Commissione Bilancio, Camera dei Deputati**

Per fare politica e per fare lobbying è necessario essere competenti. Proprio per questo ci vuole una regolamentazione, per far fuori cialtroni e faccendieri. Se non c'è una regolamentazione, o si applica solo nelle sedi della Camera, basta incontrarsi appena fuori dal palazzo e si aggira il problema. Da questo punto di vista, il "Codice Pisicchio" (cioè l'insieme di principi volti a regolare le modalità di relazione tra deputati e lobbisti, approvato lo scorso aprile dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati) non risolverà nulla, neanche con la sua attuazione, che dovrà provenire dall'ufficio di Presidenza: non si può pensare a un regolamento soltanto per ciò che accade dentro la Camera.

La regolamentazione delle lobby deve essere ad ampio spettro. Semplicemente perché non possiamo pensare di regolare il cosiddetto periodo di passaggio tra un ruolo e un altro, soltanto tra ministri e parlamentari e non per i capi gabinetto, dei capi uffici legislativi. Quindi una regolamentazione è necessaria e bisogna tenere conto di alcune le cose che riguardano il lobbying 2.0.

Ma dobbiamo anche renderci conto che è sempre più complessa l'attività del legislatore, pensiamo ad esempio al recepimento delle direttive, ci sono questioni molto tecniche che possono non rientrare esattamente nella sfera di quelle attività di lobbying 2.0 che invece sono molto importanti e delicate. Ad esempio quando la direttiva dà allo Stato nazionale la possibilità di scegliere un'opzione piuttosto che un'altra, confrontarsi con i lobbisti non è un fatto negativo, anzi può aiutare a capire le ragioni delle une e delle altre posizioni. Ciò che va salvaguardato è l'elemento discrezionale delle scelte politiche, anche perché la contrapposizione tra interessi è essenza stessa della politica da quando esiste la democrazia.

Ma se esiste da sempre una contrapposizione di interessi, molti fanno fatica a riconoscerne l'importanza, ed è per questo che ho forti dubbi sul fatto che arriveremo presto a una regolamentazione delle lobby, perché per farlo ci vuole una politica forte. Senza una politica forte, non si può affrontare il tema, tema che pone questioni vere, ma che alcuni utilizzeranno solo per polemizzare o per blindare lo stato di cose. E legato al tema della regolazione delle lobby c'è quello del finanziamento della politica.

Ci sono interessi che hanno una grande capacità di mobilitazione economica e ci sono interessi che per loro natura non riescono ad averla. E da questo punto di vista – anche qui serve una politica forte - è necessario ripristinare alcuni elementi che riequilibrano questa forza finanziaria minore, attraverso il sistema del finanziamento pubblico della politica. Proprio per questo, il tema è legato alla regolamentazione delle lobby.

Non possiamo far finta che questo non sia un tema e un problema, altrimenti rimuoviamo una questione. E il tema riguarda anche le regole. Ad esempio oggi i finanziamenti ai partiti da parte delle imprese sono possibili, ma abbiamo delle regole sul finanziamento illecito che risalgono al 1974, regole superate, addirittura che prevedono che un'impresa debba fare la delibera nel Cda per fare un finanziamento a un partito. Una norma che serviva alla trasparenza, perché nel 1974 si faceva tutto per contanti, quindi l'unica forma di trasparenza prima dell'approvazione del bilancio del partito era questa. Oggi abbiamo strumenti tracciabili con cui vengono fatti tutti i finanziamenti ai partiti e, giocoforza, vanno scritti in bilancio.

Succede oggi che un politico subisce un processo perché ha dichiarato di aver ricevuto un finanziamento da un'azienda, lo ha pubblicato in documenti ufficiali, ma l'azienda non ha fatto la delibera. Solo per questo si configura il reato penale di finanziamento illecito.

Questo politico sarà punito esattamente come se avesse ricevuto quel denaro in contanti e non lo avesse riportato in nessun documento.

La nostra democrazia da questo punto di vista è poco matura. Lo dico sia dal punto di vista della politica che e anche dal punto di vista di coloro che dovrebbero formare l'opinione pubblica. Non è un caso che ci accorgiamo del tema delle lobby soltanto quando sorge un problema. Non è un tema che in modo naturale viene affrontato e risolto. Del resto anche i media vivono perché ci sono dei forti finanziatori che investono in pubblicità. Se si dovesse applicare a un politico che riceve fondi in modo lecito da un'azienda, lo stesso metro di giudizio che si applica nei confronti di un giornale, per il semplice fatto che ha ricevuto degli investimenti in pubblicità - e poi magari vediamo che tratta un tema specifico in modo più gentile - l'opinione pubblica avrebbe da ridire sempre.

Da questo punto di vista c'è poca maturità da parte di tutti. Per concludere, ritengo che una regolazione sia necessaria. È necessaria per distinguere i cialtroni dai competenti, anche tra i politici. Serve una politica forte per farlo, serve ripensare il sistema anche di finanziamento della politica, perché credo sia strettamente connesso all'attività di lobby. Ci può essere un'attività di lobbying indipendente dal finanziamento della politica, ma bisogna sempre lasciare la libertà a quei politici che rappresentano interessi che hanno una scarsa capacità di mobilitazione economica, di poter fare le proprie battaglie con la stessa agibilità che hanno gli altri.



## Gianluca Comin

### Founder, Comin and Partners

Si discute da anni, tra i professionisti del settore e in occasione di eclatanti casi di cronaca, dell'urgente bisogno di regolamentare il settore della rappresentanza di interessi. Nonostante ritengo sia ormai un atto ineludibile per il nostro Paese, dal mio punto di vista, a costituire il problema non è solo l'assenza di una normativa, ma anche la scarsa consapevolezza che la nostra professione sta cambiando in modo rapidissimo. Non avendone la percezione, si rischia di agire in modo limitato o con soluzioni inadatte al nostro tempo. La lobby è infatti diventata 2.0 e non si svolge più esclusivamente in Transatlantico o all'ingresso delle Commissioni parlamentari. Non perché tali istituzioni abbiano perso la propria legittimità, ma perché è il contesto in cui sono inserite ad essere il protagonista di un'autentica rivoluzione copernicana.

Un altissimo livello di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la disintermediazione dei processi decisionali, la caduta delle barriere che rendevano i mezzi di comunicazione unidirezionali sono solo alcuni dei cambiamenti in atto. Dimenticarlo non è solo un segno di arretratezza, ma porterebbe necessariamente a un quadro normativo incapace di racchiudere una realtà come la lobby 2.0. Per comprenderlo appieno, è importante analizzare qualche esempio concreto.

Come si rappresenta un interesse? Un position paper efficace da presentare al decisore potrebbe non essere sufficiente, perché fare leva sulla razionalità del decisore è solo il primo passo. La decisione finale sarà infatti inserita in un contesto più ampio, che va attentamente monitorato e sulla base del quale va costruita la nostra strategia. Non possiamo infatti dimenticare che quello stesso decisore potrebbe, per esempio, ricevere una valanga di tweet da parte dei cittadini interessati al provvedimento. L'incontro con il decisore è dunque solo un tassello di un processo di mobilitazione e consensus-building che si svolge quasi interamente al di fuori degli spazi istituzionali. La lobby 2.0 parte dal basso, affonda le radici nella quotidianità di un pubblico informato e interconnesso, si espande sulla base del passaparola e della condivisione, si trasforma in pressione sui vari livelli decisionali, moltiplicandosi sulle diverse piattaforme comunicative e declinandosi, in strumenti e linguaggi differenti.

Pensiamo allo Stop Online Piracy Act (detto SOPA) presentato nel 2011 al Congresso degli Stati Uniti. Una legge che aveva l'obiettivo di porre un argine alla pirateria sul web e che avrebbe permesso ai detentori di copyright di intervenire direttamente per impedire la diffusione di contenuti protetti. I Big del settore, contestandone il carattere censorio, non si sono limitati a inviare i propri lobbisti in Parlamento, ma hanno fatto molto di più. Wikipedia ha oscurato la propria pagina in segno di protesta, Google ha listato a lutto il proprio logo, coinvolgendo oltre 4 milioni di persone in un appello contro il SOPA. Il sito Avaaz.org è riuscito a mettere insieme oltre 1,5 milioni di firme, mentre i parlamentari coinvolti sono stati bombardati da oltre 350.000 mail. Da questo caso possiamo trarre la prima regola: per allargare la discussione di una proposta legislativa all'opinione pubblica bisogna considerare i nuovi mezzi digitali, capaci di moltiplicare esponenzialmente l'effetto della campagna di advocacy.

In seconda battuta, la lobby 2.0 permette di inquadrare un determinato problema in un'ottica diversa da quella, penalizzante, del regolatore. È il caso "Soda Ban". Nel 2012, l'allora sindaco di New York Michael Bloomberg, decise di porre la tutela della salute dei suoi concittadini tra i temi-chiave dell'agenda politica. In particolare, Bloomberg decise di mettere un freno al consumo di bevande gassate limitandone la vendita in bicchieri superiori al mezzo litro. Il sindaco sottopose la proposta al Comitato per la Salute della città, che la approvò all'unanimità nel settembre di quell'anno. Le industrie del settore

decisero a quel punto di presentare il tema in un'ottica diversa, tramite una molteplicità di canali: una campagna su Facebook, spot accattivanti sulle radio cittadine, una petizione firmata da sessantamila newyorkesi e addirittura uno striscione su un aeroplano con la scritta "Niente bevande per te!". Il messaggio era chiaro: nessuno negava che il consumo eccessivo potesse avere impatti negativi sulla salute, ma la libertà di scelta di ogni cittadino passa anche attraverso la capienza di un bicchiere.

Lo stessa strategia di reframing è stata messo in campo da Uber contro il successore di Bloomberg, Bill de Blasio. Il sindaco progressista annunciò nel 2015 l'intenzione di porre un freno alle attività del gigante del car-sharing, sostenendo che se il traffico nella Grande Mela era insostenibile la responsabilità andava attribuita anche ad Uber. Uber ha reagito in modo dinamico al tentativo dell'Amministrazione di soffocarne la crescita, dimostrando ai cittadini che una New York senza Uber sarebbe stata più caotica di quella attuale. Gli utenti, al momento di prenotare una macchina tramite la app, venivano infatti invitati a stimare quanto tempo avrebbero impiegato per raggiungere la loro destinazione se la norma di De Blasio fosse entrata in vigore. Anche in questo caso il reframing è stato cruciale: a muovere l'Amministrazione non era tanto l'intento di regolare il traffico, quanto il desiderio di non perdere il consenso elettorale dei potenti tassisti newyorkesi.

Infine, il coinvolgimento diretto dei propri clienti nella mobilitazione. Uno dei pilastri della lobby 2.0 è infatti la capacità di trasformare i cittadini stessi in portatori autonomi del nostro messaggio, in grado di mobilitarsi nella propria realtà locale e di fungere da antenne sul territorio. È quello che è accaduto nel caso di AirBnb, un altro player della sharing economy che permette di mettere a disposizione dei viaggiatori la propria abitazione. A novembre 2015, l'azienda ha annunciato l'intenzione di creare gruppi di volontari in almeno 100 città americane, facendo tesoro dell'esperienza di San Francisco. Nella città californiana era appena stata respinta dagli elettori una proposta legislativa che avrebbe fortemente limitato il periodo di soggiorno consentito. La mobilitazione attivata dall'azienda per assicurare la vittoria del "No" ha coinvolto oltre 2000 volontari, che hanno bussato a più di 285.000 porte: qualcosa che assomiglia fortemente a una campagna elettorale. Ecco dunque il terzo segreto della lobby 2.0: mobilitare, coinvolgere, rendere i propri stakeholder i primi ambasciatori della nostra posizione.

Utilizzo dirompente di un ampio ventaglio di canali per allargare il dibattito, costruzione di una narrazione efficace in grado di tradurre in termini concreti gli effetti di una proposta legislativa, mobilitazione grassroots per esercitare una pressione dal basso e sensibilizzare l'opinione pubblica. Sono tutti strumenti alla base di una strategia di rappresentanza degli interessi che va ben oltre le aule e i corridoi del Parlamento.

È in questo scenario che si fa sempre più urgente il bisogno di una regolamentazione della rappresentanza di interessi che sia definitiva ma perfezionabile, chiara ma auspicabilmente non soffocante, seria ma non volutamente rigida. È una sfida a cui siamo chiamati tutti: sia i decisori pubblici sia noi professionisti. Se regolazione deve essere, essa deve per forza tenere conto degli straordinari cambiamenti che ho provato a raccontare sinteticamente. Altrimenti sarà una legge che regola le locomotive a vapore, mentre al di fuori delle aule parlamentari sfrecciano da anni i treni ad alta velocità.



**Marcella Panucci**  
**Direttore Generale Confindustria**

Il tema della regolamentazione dell'attività di lobby sta assumendo sempre più centralità nel dibattito politico attuale ed è ormai indispensabile arrivare alla definizione di una puntuale norma di riferimento, che dia trasparenza al processo legislativo e al rapporto tra portatore di interessi e decisore pubblico. Dalla Audizione che si è svolta in Senato nel febbraio 2015 ad oggi, Confindustria ha sempre chiesto di arrivare alla emanazione di una disciplina organica, che rifletta le diversità esistenti tra i numerosi portatori di interessi.

Confindustria rappresenta oltre 150.000 imprese. 234 associazioni territoriali e di categoria si riconoscono nell'azione di rappresentanza di Confindustria che, con un continuo lavoro di mediazione, opera per coniugare l'interesse generale e le specificità settoriali. L'attività sfocia poi in proposte e position paper che vengono portate all'attenzione del decisore di turno: sia esso il Parlamento, il Governo o l'Unione europea. Il tutto viene quindi reso completamente pubblico e riassunto in una relazione annuale di attività, disponibile per gli associati.

Confindustria è portavoce e mediatore degli interessi di molte imprese e porta avanti proposte che hanno innanzitutto un substrato di analisi economica, giuridica e di impatto generale sul Paese. Ed è proprio il carattere generale delle istanze del Sistema imprenditoriale che conferisce all'associazione i tratti di un soggetto sociale.

Confindustria dà voce anche a chi, come le piccole e medie imprese, non ha la forza di rappresentare il proprio interesse presso il decisore politico. Nella sua interazione con il Parlamento o con il Governo consulta sempre prima la propria base attraverso le associazioni territoriali e di categoria. In questo modo le posizioni di Confindustria rappresentano una sintesi di istanze pluraliste ed è per questo che, molto spesso, viene chiesto proprio dai parlamentari, dal Governo o dalle istituzioni europee - di fronte a posizioni conflittuali tra più componenti imprenditoriali - di portare una posizione di equilibrio che sia già mediata.

Le pochissime associazioni nel panorama italiano che possono considerarsi di rappresentanza generale vantano, quindi, una visione molto ampia, riconducibile ad uno scenario di interesse diffuso, della stessa levatura dell'interesse del Paese. Per questo motivo è fondamentale che, nella definizione di una disciplina organica della rappresentanza, si distingua tra portatori di interessi particolari e chi, come le associazioni generali di categoria, rappresenta invece istanze di interesse comune.

La Giunta per il Regolamento della Camera ha recentemente approvato una disciplina delle attività di rappresentanza di interessi presso il Parlamento che rappresenta un importante punto di partenza da cui muoversi nella direzione giusta. Il nuovo regolamento contiene, infatti, dei punti molto qualificanti perché prevede che l'attività di rappresentanza possa essere svolta da un "soggetto giuridico diverso da una persona fisica" che si iscrive al registro con la propria denominazione delegando le persone che svolgono in maniera stabile e costante l'attività di lobby. E inoltre, prevede l'esclusione delle audizioni dall'obbligo di rendicontazione così come la semplificazione degli obblighi di predisposizione delle relazioni periodiche.

Si tratta di primi punti fermi importanti, che riflettono una grande sensibilità nei confronti del tema. L'auspicio di Confindustria è che, partendo da questo unico provvedimento effettivo, si giunga presto in Parlamento alla definizione di una legge organica in materia.

## Pier Luigi Petrillo

### Docente LUISS, Teorie e tecniche di lobbying

Crediamo di sapere tutto sulle lobbies e riteniamo che sia loro la responsabilità dell'immobilismo in cui versa il nostro paese. D'altronde basta aprire un quotidiano qualsiasi per leggere la parola *lobby* e capire che è colpa delle lobby se il Paese non fa le riforme che dovrebbe fare. Ma è proprio così? E cosa sono queste *lobby*?

La parola *lobby* ha una storia antica. Nella lingua inglese essa indica ancora la grande sala presente negli alberghi dove generalmente si incontrano gli ospiti dell'hotel e gli invitati esterni. Le prime tracce del termine si ritrovano in alcuni testi anglosassoni del 1553: derivato dal latino *laubia* (propriamente loggia, vestibolo), il termine era usato in ambienti monastici per indicare un luogo coperto in cui si cammina. Qualche anno dopo, nel 1575, la parola indicava il corridoio collocato davanti ad una stanza in funzione di sala d'attesa o vestibolo. Nel linguaggio nautico, nello stesso periodo, *lobby* era l'appartamento o il corridoio situato nella parte anteriore della nave sotto il cassero. E nella seconda metà del '700 con *lobby* si indicava, nella terminologia agricola, una piccola recinzione per il bestiame, adiacente all'aia.

Nell'ambiente politico la parola entra nel 1640 ed è usata per indicare la grande stanza d'ingresso della House of Commons di Londra, aperta al pubblico, dove conversavano parlamentari, giornalisti e, appunto, "lobbisti", ovvero portatori di interessi particolari. È negli Stati Uniti d'America che, dal 1832, la parola *lobby* viene utilizzata anche come verbo per indicare l'attività di persuasione messa in pratica nel Campidoglio di New York, in Albany, dai *lobby agents* verso i politici locali. "Fare lobbying" (in inglese *to lobby*) significa, quindi, essenzialmente, portare a conoscenza dei decisori pubblici (non solo politici) informazioni rilevanti su interessi particolari, al fine di influenzarne le scelte. Chi esercita tale attività è, quindi, innanzitutto un esperto, uno specialista; deve saper "trasmettere" un messaggio preciso (come richiesto dal soggetto o dai soggetti di cui "porta" l'interesse); e deve saper convincere il proprio interlocutore sulla validità dell'opzione rappresentata.

Il lobbista non è, quindi, un corruttore; non fa pubblicità, né propaganda; il suo obiettivo è, all'opposto, fare in modo che l'interlocutore acquisisca le informazioni corrette (chiare e veritiere) per effettuare scelte libere e consapevoli; ovviamente, però, trattandosi di un portatore di interessi particolari, egli evidenzierà gli aspetti che maggiormente lo riguardano, spettando al decisore pubblico il compito di sintetizzare i diversi interessi particolari per definire una scelta a effetto generale e vincolante. In quest'ottica il *lobbying* non è solo «marketing istituzionale», come pure teorizzato dalla dottrina americana: così, per Jerome McCarthy, alle "4P" pilastri del *marketing* aziendale - *product, price, place, promotion* - vanno aggiunte altre "3P" pilastri del *marketing* istituzionale: *people, power, public relation*. Si assume, in tal modo, una visione positiva dell'attività lobbistica, in quanto funzionale all'elaborazione di una decisione a basso grado di conflittualità, assunta dopo averne valutato l'impatto sui destinatari. In questo senso taluni parlano di "funzione pubblica" dei gruppi di pressione, in quanto "facilitatori" del processo decisionale.

Il fenomeno ha certamente aspetti patologici, anche molto gravi, e, spesso, nella percezione collettiva, specialmente in Italia, è legato alla commissione di illeciti penali, come se fossero due facce di una stessa medaglia. Tale percezione è evidente nei dizionari di lingua italiana dove "gruppi di interessi" e "gruppi di pressione" sono definiti come «gruppi di potere in campo economico e politico» che, attraverso indicazioni occulte e sollecitazioni insistenti, tentano di influenzare la decisione generale. Si tratta, però, di gravi patologie, che derivano proprio dall'assenza di regole organiche e condivise.

In realtà, infatti, nelle democrazie più avanzate, dagli Stati Uniti d'America al Canada, da Israele all'Australia, dalla Germania alla Gran Bretagna, il *lobbying* è regolato da specifiche norme (perfino di rilievo costituzionale) che impongono, ad esempio, ai lobbisti di registrarsi in un elenco pubblico consultabile online e ai decisori pubblici di rendere trasparenti gli incontri avuti con i lobbisti, finanche indicando la durata temporale degli stessi.

In Italia la situazione è molto diversa. Nel nostro Paese, infatti, manca una regolamentazione organica di tale fenomeno e i rapporti tra decisori pubblici e lobbisti è avvolto da un velo impenetrabile. L'effetto è che è sempre colpa delle *lobby* se non si fanno le liberalizzazioni; colpa delle *lobby* se il Paese ristagna in paludi ottocentesche; sono le *lobby* a impedire le c.d. riforme strutturali. L'assenza di norme che rendano trasparente l'attività dei lobbisti consente alla politica di usare le *lobby* come paravento dietro al quale nascondere la propria indecisione o la volontà di assecondare interessi poco condivisi. Per mantenere in vita il paravento, dietro cui la politica si nasconde, non viene approvata alcuna regolamentazione del *lobbying*.

Nel contesto politico italiano, non possono essere approvate norme che rendano trasparente l'azione dei lobbisti, perché altrimenti cadrebbero gli altarini e si scoprirebbe ciò che tutti sanno: ovvero che laddove la politica è fragile e mancano indicazioni chiare, i parlamentari si sentono liberi di assecondare le *lobby* a loro più vicine (magari perché ne finanziano la campagna elettorale) perché sanno che, nell'oscurità che circonda il mondo delle *lobby*, non sarà mai colpa loro, non dovranno mai rendere conto delle loro scelte a nessun elettore (gli inglesi direbbero *accountability*). L'assenza di una legge sulle *lobby* impedisce all'elettore di comprendere cosa c'è davvero dietro l'emendamento presentato dal singolo deputato, quale interesse e chi l'ha redatto; impedisce di sapere chi paga e per cosa.

Recentemente qualche segnale di cambiamento è venuto dalla decisione della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati di approvare il c.d. "Codice Pisicchio" ovvero una serie di principi finalizzati a regolare le modalità di relazione tra lobbisti e deputati. Nello specifico, il Codice prevede che chiunque voglia professionalmente esercitare l'attività di *lobbying* presso le sedi della Camera dei Deputati debba iscriversi in un registro pubblico e che, agli iscritti, l'ufficio di Presidenza della Camera rilasci un tesserino permanente. Se tali disposizioni verranno applicate sarà senz'altro un passo in avanti verso la trasparenza dei rapporti, ma chi scrive teme che non troveranno mai applicazione anche per la loro difficile collocazione nel sistema delle fonti normative (ammesso che siano norme e che abbiano una qualche forza giuridica).

Tale situazione potrebbe, però, essere modificata facilmente: basterebbe un decreto del Presidente del Consiglio, in attesa che il Parlamento approvi una legge in materia, per introdurre l'obbligo per tutti i Ministri, ad esempio, di rendere pubblici gli incontri avuti con i lobbisti (cosa che ha deciso di fare, dal 1 gennaio 2015, un solo membro del governo Renzi ovvero il Vice Ministro alle Infrastrutture, Nencini). Se solo il governo volesse, dunque, il processo decisionale potrebbe diventare un po' meno oscuro e la politica sarebbe costretta ad assumersi la responsabilità, alla luce del sole, di determinate scelte. Ma a questo punto nessuno più potrebbe nascondersi dietro al paravento delle *lobby*; cosa che, purtroppo, conviene a molti.

## Michelangelo Suigo

### Head of Governmental & Institutional Affairs Vodafone Italia e Presidente Associazione La Scossa

Non c'è dubbio. Non è universalmente riconosciuta l'utilità della rappresentanza degli interessi, anzi. Il punto è che sul lobbying si può, e si deve, invertire il trend e pensare positivo. Siamo ormai in tanti, professionisti del settore, docenti, rappresentanti delle istituzioni, stakeholders di varia natura a credere che una sana, trasparente, esaustiva e proattiva attività di lobbying sia indice di democrazia e consenta al decisore, al legislatore, di trovare la sintesi e di fare quello che la politica e istituzioni sono chiamati a fare: decidere.

Chiariamo subito un punto: il lobbying è una componente vitale dei sistemi democratici e l'azione di rappresentanza di interessi parziali è una delle forme espressive della democrazia stessa. Il decisore viene messo nelle condizioni di conoscere le istanze delle parti e poi fa la sintesi, prendendo le decisioni che ritiene più opportune per la collettività. Ogni giorno ciascuno di noi esercita attività di lobbying, anche inconsapevolmente. Quando ci si trova davanti ad un problema burocratico, ad una qualsiasi esigenza personale particolare o collettiva, fare lobbying significa cercare di ottenere quello che si pensa sia giusto avere. La vera differenza la fa il modo. È fondamentale farlo in maniera trasparente, etica ed esaustiva. Raccontando anche gli eventuali impatti non positivi della propria proposta su parte della collettività.

Ci sono tre fattori principali da cui non si può prescindere.

Il primo è la trasparenza: se è vero il detto che le bugie hanno le gambe corte, in questa professione è praticamente legge. È necessario portare avanti le istanze aziendali e la propria visione con trasparenza totale ma anche con la giusta determinazione in maniera tale da consentire di avere maggiore influenza sulle istanze proposte e di essere sempre credibili.

Il secondo è l'eshaustività: bisogna saper rappresentare con chiarezza e completezza le proprie istanze presentando i temi e i dossier in maniera esaustiva, evidenziando sia gli effetti positivi per la propria azienda sia quelle che possono aver un impatto su altre realtà.

Il terzo è l'eticità: solo con l'etica si riesce a superare il falso mito del binomio lobbista = faccendiere. Questa caratteristica deve essere ben presente nelle aziende e a tutti i livelli, altrimenti è difficilmente esportabile anche verso i decisori esterni. È l'asset più facile da implementare ma quello più difficile da far comprendere.

Resta il fatto che in Italia soffriamo l'assenza di regolamentazione. Ciò rende possibile l'esistenza di alcune figure che danneggiano chi svolge in maniera professionale e seria l'attività di lobbying. Certo, per regolamentare il lobbying serve una politica forte. In grado, ad esempio, di identificare un sistema di partecipazione che abbia un meccanismo sano di reciprocità.

Due avvertenze su come dovrebbe essere fatta la regolamentazione. Primo: non incappiamo nel consueto errore di incrementare gli oneri sul sistema produttivo - i 100 chili di carta di reportistica di cui nessuno sente il bisogno. Secondo: non ingolfiamo i processi interni alla pubblica amministrazione, quindi non prevediamo dei nuovi organismi, istituzioni, agenzie, che devono andare poi a disciplinare. Probabilmente sia per la prima avvertenza che per la seconda, ci sono delle modalità per rendere il tutto lineare, trasparente e regolamentato. Noi ci crediamo.



Le conclusioni del Club Relazioni Esterne, a cura di

**Maria Pia Caruso**

**Dirigente Agcom, Vice Presidente Club Relazioni Esterne**

Il tema della lobby è tanto attuale, quanto problematico, sono quasi sessanta le proposte legislative presentate nella storia repubblicana. Il lobbying costituisce una necessaria dinamica di interazione tra interessi particolari e decisore pubblico: un elemento di fondamentale sostegno al corretto funzionamento della vita democratica e liberale di un Paese, che migliora le istituzioni che lo governano e rende sempre più trasparenti i processi decisionali. In conclusione, appare importante la formazione di una cultura del lobbying idonea a garantire un vero e proprio diritto di accesso anche nei confronti del potere legislativo ed esecutivo.

Per fare politica e per fare lobbying è necessario essere competenti, specialmente in un contesto in cui è sempre più complessa l'attività del legislatore, con questioni molto tecniche che possono non rientrare esattamente nella sfera di quelle attività di lobbying 2.0 che invece sono molto importanti e delicate. Inoltre, legato al tema della regolazione delle lobby c'è quello del finanziamento della politica, occorre ripensare l'intero sistema.

Il lobbista non è, quindi, un corruttore; non fa pubblicità, né propaganda; il suo obiettivo è, all'opposto, fare in modo che l'interlocutore acquisisca le informazioni corrette (chiare e veritiere) per effettuare scelte libere e consapevoli; ovviamente, però, trattandosi di un portatore di interessi particolari, egli evidenzierà gli aspetti che maggiormente lo riguardano, spettando al decisore pubblico il compito di sintetizzare i diversi interessi particolari per definire una scelta a effetto generale e vincolante

Un altissimo livello di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la disintermediazione dei processi decisionali, la caduta delle barriere che rendevano i mezzi di comunicazione unidirezionali sono solo alcuni dei cambiamenti in atto. Utilizzo dirompente di un ampio ventaglio di canali per allargare il dibattito, costruzione di una narrazione efficace in grado di tradurre in termini concreti gli effetti di una proposta legislativa, mobilitazione *grassroots* per esercitare una pressione dal basso e sensibilizzare l'opinione pubblica. Sono tutti strumenti alla base di una strategia di rappresentanza degli interessi che va ben oltre le aule e i corridoi del Parlamento.

Tre sono i fattori principali da cui non si può prescindere.

Il primo è la trasparenza. E' necessario portare avanti le istanze aziendali e la propria visione con trasparenza totale ma anche con la giusta determinazione in maniera tale da consentire di avere maggiore influenza sulle istanze proposte e di essere sempre credibili.

Il secondo è l'esaustività: temi e i dossier chiari ed esaustivi, evidenziando sia gli effetti positivi per la propria azienda sia quelle che possono aver un impatto su altre realtà.

Il terzo è l'eticità: solo con l'etica si riesce a superare il falso mito del binomio lobbista = faccendiere. Questa caratteristica deve essere ben presente nelle aziende e a tutti i livelli, altrimenti è difficilmente esportabile anche verso i decisori esterni. È l'asset più facile da implementare ma quello più difficile da far comprendere.

Quale regolamentazione? Quale politica forte? Quale sistema di partecipazione?

Questioni aperte su cui il Club delle Relazioni Esterne si confronta da tempo, contribuendo trasparentemente al dibattito delle Istituzioni, delle Imprese, degli operatori della comunicazione, delle relazioni istituzionali e del giornalismo.

## Club Relazioni Esterne

Il **Club Relazioni Esterne**, nato nel 1983, raduna operatori della comunicazione, delle relazioni istituzionali e del giornalismo. Un particolare merito del Club è quello di aver creato un tavolo informale di confronto fra operatori delle Istituzioni e managers aziendali, contribuendo così allo sviluppo di una professionalità comune e riconosciuta. Nel corso di trenta anni il Club Relazioni Esterne ha organizzato numerosi convegni, seminari e tavole rotonde nell'intento di contribuire alla crescita culturale del settore.  
[www.clubrelazioniesterne.it](http://www.clubrelazioniesterne.it)

## Associazione La Scossa

**L'Associazione nasce nel 2008 con un forte spirito di reazione all'immobilismo dell'Italia e con la volontà e l'impegno di dare la scossa al Paese.** Determinazione, idee, eventi, nuove energie e fatti hanno permesso all'Associazione di creare un **network di professionisti** che riconosce nell'onestà intellettuale il valore indispensabile per il rilancio dell'economia, della cultura, dei territori. **Partecipazione attiva e capacità di ascolto** per una nuova Italia che non dimentichi il suo passato ma impari a guardare al futuro con occhi diversi.  
[www.associazionelascossa.it](http://www.associazionelascossa.it)

## LUISS - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli

La **LUISS - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli** - è un'Università autonoma, avviata tra il 1974 e il 1978 da una preesistente istituzione romana, la Pro Deo. Con i quattro **Dipartimenti di Economia e Finanza, Impresa e Management, Giurisprudenza e Scienze Politiche** e le quattro **Scuole di alta formazione e ricerca, LUISS Business School, School of Government, School of Law e School of European Political Economy** la LUISS offre un modello formativo avanzato, orientato a trasmettere non soltanto conoscenze ma ad "allenare alla flessibilità" giovani che possano diventare protagonisti del proprio futuro.  
[www.luiss.it](http://www.luiss.it)