

PAOLO POLIDORI, FRANCESCO SESTILI

*LA REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI LOBBYING:
ESPERIENZE INTERNAZIONALI A CONFRONTO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I sistemi normativi sull'attività di lobbying in alcuni paesi di *common law*. – 2.1. Australia. – 2.2. Canada. – 2.3. Irlanda. – 2.4. Regno Unito. – 2.5. Stati Uniti. – 3. I sistemi normativi in alcuni paesi di *civil law*. – 3.1. Austria. – 3.2. Francia. – 3.3. Germania. – 3.4. Lituania. – 3.5. Paesi Bassi. – 3.6. Polonia. – 3.7. Slovenia. – 3.8. Ungheria. – 3.9. Il lobbying in Scandinavia: Svezia e Danimarca. – 3.9.1. Svezia. – 3.9.2. Danimarca. – 4. Le regole sul lobbying in Europa. – 5. La situazione in Italia. – 6. Conclusioni: un quadro di insieme.

1. Introduzione

L'espressione "attività di lobbying" deriva dal termine inglese "lobby", che designava la zona del Parlamento inglese in cui i deputati incontravano il pubblico prima e dopo le sedute parlamentari. Per attività di lobbying s'intendono essenzialmente quelle attività concertate volte a influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale, al fine di ottenere un risultato determinato dalle autorità governative (nazionali, locali e oggi sovranazionali come la UE) e dai rappresentanti eletti.

Spesso al termine "lobby" viene data una connotazione negativa. Ad esso viene associata un'attività di interferenza volta a distorcere i processi decisionali democratici. La parola lobbismo evoca il perseguimento di interessi privati in conflitto con quelli pubblici e che sono spesso conseguiti attraverso l'uso di strumenti al margine della liceità quando non propriamente illeciti.

L'accezione negativa del termine lobbismo si amplifica in quei paesi, come l'Italia, nei quali la teoria della Public Choice si è realizzata nella sua accezione più forte. Teoria che vede gli interessi della compagine politica come l'elemento in grado di segnare profondamente le dinamiche di formazione delle regole sino a determinarle, in senso negativo, nella loro totalità. In paesi in cui i meccanismi democratici e le regole che li sostengono assumono una connotazione particolarmente *sfumata*, l'azione di lobbying ten-

de ad espandere i suoi confini naturali ed a trasformarsi da attività virtuosa in grado di far emergere in maniera trasparente interessi diffusi ad una vera e propria attività occulta al limite della legalità (fino a confondersi con comportamenti assimilabili alla corruzione quando non proprio corruttivi).

Ovviamente il problema non risiede nella negazione dell'esistenza di interessi diffusi che necessitano di interagire con il sistema politico ma nell'assenza di regole adeguate, formali e sociali, preposte a governarli.

L'attività di lobbying s'inscrive nel contesto più ampio della "rappresentanza di interessi", e più specificamente agli aspetti legislativi ed esecutivi della stessa.

Gli elementi che, anche giuridicamente, caratterizzano un gruppo di pressione sono:

- 1) l'esistenza di un interesse che accomuna i componenti del gruppo, interesse non necessariamente economico e di portata talvolta anche molto ampia (si pensi ad un'associazione animalista o ambientalista);
- 2) la volontà di tale gruppo di porre un'azione di influenza, per proprio conto o facendosi rappresentare da terzi¹;
- 3) la volontà di rivolgere tale influenza non verso chiunque ma verso un decisore pubblico.

Da questa brevissima premessa è possibile delineare due figure chiave nell'attività di lobbying: colui che rappresenta l'interesse e colui al quale l'interesse viene rappresentato, ovvero il lobbista ed il decisore pubblico, rispettivamente.

Lobbying (ovvero l'*azione*), lobbista e decisore pubblico costituiscono un sistema presente in tutte le epoche e in tutte le forme di governo. L'architettura che sostiene queste tre variabili influenza la dinamica degli interessi particolari che interagiscono con le decisioni pubbliche. La rappresentanza di interessi, il lobbying, è per così dire congenita ad ogni forma di associazione umana e determinante nell'orientare i processi decisionali che ricadono sulle collettività.

Essa è presente nei sistemi democratici come anche nei regimi autoritari, dove gli strumenti per rappresentare interessi presso il despota o gli

¹ La letteratura anglosassone distingue i lobbisti tra gli *in-house lobbyists* ovvero dipendenti del gruppo d'interesse, azienda o lobby impiegati per influenzare il decisore pubblico e i *consultant lobbyists*, professionisti esterni cui viene affidato di volta in volta il compito di rappresentare l'interesse.

oligarchi, cui si accede solo in base a privilegi personali o di appartenenza sociale, sono il nepotismo, la corruzione, la lusinga e la minaccia, adoperati nel più rigoroso occultamento e secondo regole arbitrarie.

È chiaro che nelle democrazie moderne, dove l'accesso alle istituzioni ed ai centri decisionali è libero, il lobbying tende ad essere tanto più diffuso e permeante quanto maggiore è la complessità sociale.

Pensare di azzerare l'attività di lobbying è una pura illusione, l'unica operazione sensata è tentare di gestirla ed organizzarla in forma e modi che ne enfatizzino il lato virtuoso comprimendone le derive distorsive. Il modo per farlo è lavorare sul sistema di regole che la disciplinano.

Una democrazia ha bisogno di regole in grado di assicurare il miglior bilancio tra gli interessi di parte e la tutela della collettività: uguali diritti di rappresentare gli interessi, stessa accessibilità alla filiera della produzione normativa e trasparenza nei rapporti tra lobbista e decisore pubblico.

Viceversa, in assenza di queste regole vi è il rischio che le attività di lobbying si svolgano costituendo un esercizio di potere e di privilegio contrario ai principi democratici. È proprio l'assenza di regole alla base della connotazione pregiudiziale e negativa che molti cittadini attribuiscono alle lobby, considerate un simbolo di privilegio e un motore di corruzione.

Un recente studio promosso da *Transparency International* sulla qualità del sistema di lobbying in 19 paesi membri dell'Unione Europea (UE) e tre istituzioni comunitarie, classifica l'azione di regolamentazione delle attività di lobbying attraverso 65 indicatori raggruppati in tre variabili chiave: grado di trasparenza, integrità e pari opportunità d'accesso²; a loro volta scomposte in 10 sotto-variabili. Lo studio ha evidenziato che, complessivamente, questi indicatori raggiungono un punteggio medio, per i 19 paesi dello studio, di 31/100, dunque decisamente basso, calcolato rispetto agli standard internazionali di riferimento e alle *buone pratiche* più evolute³.

Nonostante Bruxelles sia il più importante crocevia europeo di lobbying dove maturano decisioni che ricadono sull'intera vita dell'UE le istituzio-

² Trasparenza: ovvero la facilità, o difficoltà di sapere chi sta interagendo con il decisore pubblico, su quali temi e con quali risorse e strumenti. Integrità o permeabilità alla corruzione: ovvero la capacità di riuscire a separare con chiarezza l'attività lecita di rappresentanza di interessi da quella di influenza illecita. Accessibilità: cioè la definizione degli spazi fisici e virtuali nei quali l'interazione, diretta o indiretta, fra portatori di interessi e soggetti che rappresentano le istituzioni è possibile.

³ S. MULCAHY, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, TI Publication, 2015.

ni europee raggiungono il deludente risultato di 36/100. Appare dunque chiaro che, almeno secondo un indice di percezione dei cittadini, l'Europa necessita di un programma di riforme che impatti sull'attività di lobbying e sul rapporto fra istituzioni e cittadini.

L'azione non può essere solamente centrale. Parallelamente i singoli Governi e gli stessi lobbisti devono attuare uno sforzo comune per individuare e risolvere le deficienze del sistema normativo nei propri paesi attraverso lo sviluppo o l'implementazione di specifiche leggi che da un lato riconoscano l'importanza della rappresentanza di interessi e dall'altro ne promuovano esclusivamente la componente virtuosa.

La carenza o addirittura l'assenza, infatti, di leggi specifiche, fanno sì che l'influenza sulla politica e sui processi decisionali resti opaca, e conseguentemente si crei un substrato fertile per i conflitti di interessi e per le disparità di influenza sui decisori.

Non è un caso che l'Italia – anche per la mancanza di una legge sul lobbying – esca in modo non brillante dall'indagine precedentemente citata: il nostro paese si è infatti classificato al terzultimo posto, lasciandosi dietro solo Ungheria e Cipro⁴, considerando la media dei tre parametri appena esposti e comunque sempre in fondo classifica se li si considera separatamente⁵.

In questo lavoro si propone una rassegna comparativa delle legislazioni sul lobbying in vigore nel panorama internazionale. In particolare sono state analizzate e classificate le legislazioni di una serie di paesi UE ed extra UE. Per l'Italia il lavoro è stato fatto utilizzando la proposta di legge più recente. La maggioranza dei paesi UE con leggi in materia di rappresentanza di interessi hanno sistemi fondati sul sistema di *civil law*, con l'eccezione di Regno Unito e Irlanda. È stato quindi possibile delineare tre sottogruppi: Paesi UE *common law*, Paesi extra UE *common law* e Paesi UE *civil law*. In base a questa suddivisione si è cercato di presentare la diverse normative evidenziandone gli elementi omogenei che permettono un raffronto delle caratteristiche, dei punti qualificanti, e degli aspetti critici delle leggi vigenti nei singoli paesi. Di seguito vengono presentate e descritte le normative che sono state analizzate seguendo un semplice ordine alfabetico dei paesi studiati all'interno della più ampia classificazione fra *common* e *civil law*.

⁴ Questi due Paesi sono anch'essi privi di leggi specifiche.

⁵ D. DEL MONTE ET AL., *Lobbying in Italy*, TI Publication, 2014.

2. I sistemi normativi sull'attività di lobbying in alcuni paesi di *common law*

2.1. Australia

L'Australia è una democrazia parlamentare di tipo federale, costituita come stato indipendente nell'ambito del Commonwealth nel 1901. L'Australia è uno stato democratico e federale formato da sei Stati e dieci Territori. La Costituzione, entrata in vigore nel 1901, specifica le funzioni e le competenze del Governo federale (le relazioni internazionali e il commercio estero, la difesa e l'immigrazione) e quelle degli Stati federati e dei Territori. Il sistema di Governo australiano riflette i modelli di democrazia liberale britannico e nordamericano, ma con caratteristiche di originalità.

Tralasciando i rapporti con la Corona britannica, il potere esecutivo è esercitato dal Consiglio federale, presieduto dal primo ministro (rappresentante del partito politico di maggioranza) che è responsabile di fronte al Parlamento federale.

Il potere legislativo spetta al Parlamento federale composto da due camere: il Senato in rappresentanza di Stati e Territori (12 e 2 senatori per ogni stato e territorio); la Camera dei Rappresentanti, con 148 membri eletti ogni tre anni espressione dei partiti politici dell'intera Federazione su base proporzionale.

Il partito o le coalizioni di maggioranza alla Camera dei Rappresentanti ed il Primo Ministro (il leader della maggioranza) provvedono a formare il Governo federale.

All'inizio del secolo scorso, coi primi Governi federali australiani, iniziano a costituirsi numerosi gruppi di interesse, in particolare Associazioni di categoria come quella del Commercio, che si stabiliscono nella Capitale Canberra. Alimentato dalla crescente prosperità e complessità socio-economica, il numero di questi gruppi aumenta lungo tutto il secolo scorso, fino ad arrivare, negli anni '90, a oltre 1.000 lobbisti tra quelli in proprio e quelli dipendenti da Associazioni o Società, operanti a livello federale o dei singoli Stati. Questo numero si è oggi ridotto a poco più di un quarto, principalmente per effetto delle altalenanti vicende delle normative australiane sul lobbying, con un primo decreto entrato in vigore nel 1983, poi abrogato nel 1996 e sostituito solo 12 anni dopo dall'attuale legge del 2008.

Nel 1983 il Governo laburista emanò, senza alcun passaggio parlamen-

tare, il decreto *Lobbyists Registration Scheme* con l'intento di porre ordine in un settore rilevante ed in rapida espansione⁶.

Ma già la definizione di “lobbista” (il professionista o la società che conducono trattative col governo in rappresentanza di interessi altrui) produsse molto scontento, in particolare tra i numerosi dipendenti delle Associazioni di categoria la cui attività come “lobbisti interni” veniva completamente disconosciuta⁷.

Ma anche gli stessi lobbisti professionisti e le agenzie di lobbying lamentavano che il sistema di registrazione rendeva sin troppo agevole la legittimazione ed il riconoscimento dello *status* di lobbista, senza peraltro stabilire i requisiti per garantirne la professionalità.

Per citare un solo esempio, i lobbisti – o sedicenti tali – in occasione degli incontri con esponenti del governo non erano obbligati ad esibire la loro iscrizione al registro, che solo raramente veniva controllato e aggiornato⁸.

L'inadeguatezza del *Lobbyists Registration Scheme* divenne sempre più manifesta e ne causò l'abrogazione nel 1996; soltanto nel Nuovo Galles del Sud rimase una qualche attenzione per il settore grazie alla *Independent Commission Against Corruption* che continuò ad insistere per l'introduzione di un registro obbligatorio dei lobbisti e di norme più stringenti.

Accantonata l'esperienza del *Lobbyists Registration Scheme* l'Australia si ritrovò con molti lobbisti e nessuna normativa. Il vuoto fu colmato solo 12 anni più tardi con il *Lobbying Code of Conduct* (LCC) del 2008, che a differenza del decreto dell'84, fu sottoposto ad esame e voto parlamentare⁹. Scopo del legislatore era “promuovere la fiducia nell'integrità delle azioni di governo ed assicurare che i rapporti coi lobbisti soddisfacessero le aspettative dei cittadini in termini di trasparenza, integrità ed onestà”¹⁰. Alcuni Stati successivamente al 2009 vararono proprie leggi simili all'LCC¹¹.

Di seguito vengono riassunti i punti qualificanti della LCC.

⁶ J. WARHURST, *Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia*, in *Parliamentary Affairs*, 51.4, 1998, p. 544.

⁷ C. LLOYD, *Political Lobbying: Dynamite or Gentle Persuasion?*, in P. CULLEN (ed.), *No is Not an Answer: Lobbying for Success*, Allen & Unwin, Sydney 1991.

⁸ J. WARHURST, *Locating the Target* cit., p. 546-548.

⁹ <https://lobbyists.ag.gov.au/home>.

¹⁰ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying, a global comparison*, Manchester Univ. Press, 2010, p. 92.

¹¹ Per esempio l'Australia Occidentale.

- È definita come attività di lobbying ogni rapporto (orale, scritto o elettronico) con rappresentanti governativi¹² volto ad influenzarne le decisioni, includendo la stesura, l'adozione o la modifica di una Legge, lo sviluppo e la modifica di programmi governativi, l'allocazione di fondi pubblici e l'aggiudicazione di appalti e contratti (art. 3)¹³.
- È considerato lobbista ogni individuo, società od organizzazione, ed il loro dipendente, che conduce attività di lobbying per conto di terze parti (art. 3.5).
- Non sono considerati lobbisti le organizzazioni di beneficenza e religiose, le organizzazioni no-profit, i singoli cittadini che rappresentano interessi famigliari o di ristretti circoli di amici, membri di delegazioni commerciali straniere, professionisti iscritti ad altri registri governativi come gli agenti del fisco o iscritti ad albi professionali quale quello dei Medici o degli Avvocati. È invece considerato lobbista il soggetto che, pur ricadendo nei precedenti casi di esclusione, svolge stabilmente attività di lobbying in rappresentanza di sé stesso o della organizzazioni cui afferiscono e che a loro volta non sono di regola considerate "lobbiste" (art. 3.5 a-f).
- È istituito un registro obbligatorio dei lobbisti (art. 5). Il Registro è pubblico, organizzato in forma di database accessibile via internet¹⁴, ed è conservato dalla Segreteria del Primo Ministro, cui il lobbista deve comunicare i propri dati ai fini dell'iscrizione. Vanno comunicati i dati personali e professionali del lobbista, o quelli della società di lobbying incluse le informazioni sui soci o sui principali azionisti; i nomi e la posizione dei dipendenti cui sono affidate attività di lobbying; se la persona ricompresa nei casi precedenti abbia in passato ricoperto, e quando, incarichi tali da ricadere nella categoria definita dei "rappresentanti go-

¹² Sono "rappresentanti governativi" i Ministri, i Segretari del Parlamento, le persone impiegate o arruolate nei loro staff, i dirigenti, gli impiegati ed i consulenti Pubblici ricompresi nel *Members of Parliament (Staff) Act 1984 Public Service Act 1999* e nel *Public Sector Management Act*, o i quadri dell'*Australian Defence Force*.

¹³ Sono anche indicate alcune situazioni che, pur comportando rapporti volti ad influenzare il decisore pubblico, non sono considerate lobbying, come ad esempio le *grassroots campaign* dei movimenti spontanei animati da fini di interesse collettivo. Le *grassroots campaign* sono campagne rivolte ad informare/influenzare i cittadini in maniera tale da creare una pressione pubblica sui legislatori. Fra queste rientrano ad esempio le campagne di sensibilizzazione delle associazioni ambientaliste in occasione di passaggi legislativi per loro particolarmente importanti.

¹⁴ <https://lobbyists.ag.gov.au/register>.

vernativi”; infine l’indicazione dei clienti. Non è però richiesta rendicontazione finanziaria. Il Registro è soggetto ad aggiornamento periodico dei dati ed i lobbisti sono tenuti a fornire tempestivamente ogni variazione relativa alla loro attività e ragione sociale.

- I funzionari pubblici e gli amministratori (cioè tutti coloro che ricadono nella categoria dei rappresentanti governativi) “non possono intenzionalmente e scientemente partecipare ad attività di lobbying con soggetti non iscritti al registro dei lobbisti, o con lobbisti registrati per scopi non dettagliati nel Registro” (art. 4.1).
- Sono indicate norme di comportamento per i funzionari pubblici, incluse norme anti-revolving doors, e per i lobbisti, nonché regole sulle modalità di avvio dei contatti tra lobbista e governo (art. 7-9)¹⁵.

Un punto qualificante della LCC è che tutta la modulistica è disponibile e compilabile on-line allo scopo di assicurare maggiore fluidità ed efficienza al comparto del lobbying.

Al di là dell’apparente completezza della LCC, secondo Chari *et al.*¹⁶ essa presenta alcune criticità che ne riducono drasticamente l’efficacia e la rispondenza alle finalità del Legislatore. La prima riguarda il fatto che essa si applica solo ai lobbisti che agiscono per conto di terze parti, e non considera le attività di lobbying condotte da gruppi finanziari e industriali per mezzo di propri dipendenti. Sul versante pubblico la LLC si concentra sul governo e i dipendenti che ad esso afferiscono a vario titolo, ma ignora completamente le due camere ed i parlamentari, sempre più oggetto di attività di lobbying svolte senza alcuna regola e trasparenza. Ma la maggior criticità della LLC risiede nella scarsa chiarezza con cui vengono definiti i comportamenti illeciti e nell’assenza di sanzioni¹⁷ per chi contravviene alla LLC.

Per quanto riguarda i lobbisti, la violazione della legge viene sanzionata con la semplice cancellazione dal Registro.

¹⁵ I funzionari pubblici od eletti, allo scadere del loro mandato elettorale o funzione, sono soggetti ad un periodo (in genere alcuni anni) durante il quale non possono svolgere attività di lobbying: questo periodo va sotto il nome di *cooling-off*, che in italiano potremmo tradurre con “quarantena”. È un provvedimento adottato da alcuni paesi, tra cui il Canada, per contrastare il fenomeno delle *revolving doors*.

¹⁶ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 94-95.

¹⁷ La “*Lobbying and Ministerial Accountability Bill*” dell’Australia del Sud contempla un dettagliato regime sanzionatorio e non è limitata ai soli membri e funzionari del Governo, ma anche a quelli del Parlamento statale.

Appare dunque chiaro che, pur rappresentando un deciso passo avanti rispetto alla precedente legge abrogata nel '96, la LCC non è scevra di sostanziali lacune ed è senz'altro suscettibile di modifiche migliorative.

2.2. Canada

Il Canada è una repubblica democratica federale in cui la coincidenza di alcuni fattori ha determinato la rilevanza che le attività di lobbying rivestono nelle dinamiche sociali, politiche ed economiche¹⁸. Il lobbismo è ampiamente storicizzato in Canada, dove già dall'800 l'opinione pubblica andava maturando l'idea – poi confortata dai fatti – che le attività e le scelte dei governi fossero fortemente soggette all'influenza occulta di pochi e potenti gruppi¹⁹.

In questo contesto matura l'esigenza di inquadrare giuridicamente le attività di lobbying allo scopo di rendere trasparente l'operato dei lobbisti e delle loro Agenzie che operavano da tempo nel paese in assenza di un quadro normativo specifico. Il *Lobbying Act*²⁰ canadese entrato in vigore il 13 settembre del 1988, è il risultato di un intenso dibattito che ha coinvolto Parlamento, Governo e organizzazioni civili e rappresenta una delle migliori leggi del settore oggi esistenti.

Il LA è basato su tre principi basilari: il libero e completo accesso ad ogni atto governativo è riconosciuto come una fondamentale materia di interesse pubblico; l'esercizio di attività di lobbying nei confronti dei funzionari o rappresentanti dello stato è un'attività pienamente legittima; tanto i funzionari ed i rappresentanti dello stato, quanto la cittadinanza, devono essere messi nelle condizioni di conoscere chi svolge attività di lobbying.

Le revisioni del LA degli anni '90 e la più recente del 2006 (operata attraverso il *Federal Accountability Act*) si sono prevalentemente occupate di

¹⁸ La vicinanza e l'interdipendenza con gli USA, culla del lobbying, la presenza nel paese di grandi gruppi industriali e finanziari già dall'800, la creazione di infrastrutture moderne con cospicui investimenti pubblici, ed una organizzazione dello Stato in cui il processo legislativo è concentrato nelle mani di relativamente pochi attori istituzionali sono stati fattori sicuramente determinanti. R. DYCK, *Canadian Politics, Critical Approaches*, Thomson Nelson (4th edition), Toronto 2004.

¹⁹ *Ibidem*. Ne è un esempio il caso della *Canadian Pacific Railway* ai tempi del Primo Ministro Mc Donald, alla fine dell'800, la cui realizzazione fu percepita come frutto di lucrosi rapporti occulti del governo con gruppi privati mossi da intenti speculativi.

²⁰ <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html>.

definire le norme di comportamento degli amministratori e dei funzionari pubblici con particolare riguardo alle incompatibilità e incandidabilità, ai conflitti di interessi e al finanziamento della politica.

Altri emendamenti, come ad esempio quello in vigore dal 2005 (Bill C15, 2003) hanno perfezionato e meglio circoscritto diritti e doveri dei lobbisti e le modalità entro cui sono obbligati ad operare.

Allo stato attuale, con l'ultima significativa revisione del 2 luglio 2008, il LA canadese è caratterizzato da quattro elementi fondamentali²¹.

- La precisione e la chiarezza con cui vengono definite l'attività di lobbying, la figura del lobbista e quella di decisore pubblico.
- L'introduzione di un registro²² in cui i lobbisti devono obbligatoriamente iscriversi. Il registro non prevede solo la comunicazione di dati anagrafici e curricolari, ma anche la compilazione di una scheda personale recante i dati della società o dell'associazione di lobbying di appartenenza, i dati del committente, la rendicontazione mensile dei contatti (riunioni, audizioni ecc.) con i public officer holders ovvero i funzionari pubblici e i politici, e le tecniche di lobbying utilizzate o che si intende utilizzare²³.

²¹ https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html.

²² Tre sono le figure lobbistiche previste: il *consultant lobbyist*, dipendente di una società che ha come scopo sociale l'attività di lobbying e che, su specifico contratto, rappresenta determinati interessi per conto di committenti terzi; l'*in-house corporate lobbyist*, dipendente di una società privata che ha ricevuto dal proprio datore di lavoro il compito di svolgere attività di lobbying per almeno il 20% del proprio tempo; l'*in-house organization lobbyist*, corrispettivo dell'*in-house corporate lobbyist*, ma dipendente di una associazione no-profit. Sono esclusi dall'applicazione della legge e conseguentemente dall'iscrizione al Registro i diplomatici e i funzionari delle Nazioni Unite, i parlamentari delle Assemblee provinciali, i membri dei governi provinciali e i dipendenti di amministrazioni provinciali purché i rapporti col decisore pubblico siano limitati all'esclusivo esercizio delle proprie funzioni.

²³ Ad ogni iscritto è dedicata una scheda personale, consultabile da chiunque online, in cui indicare i dati identificativi, l'oggetto dell'attività, ogni precedente incarico ricoperto, i dati dell'associazione o *lobbying firm* cui egli appartiene e le tecniche di lobbying utilizzate o che intende utilizzare. Il lobbista dovrà, inoltre presentare mensilmente al Commissioner una dettagliata relazione sull'attività svolta nel mese precedente. La definizione di lobbying, estesa nel 2006, indica non solo l'attività volta ad influenzare il decisore pubblico, ma ogni attività posta in essere al fine di dare o ricevere comunicazioni dal decisore pubblico. L'attività di "comunicazione" va rendicontata e inserita nella propria scheda personale, e va comunque aggiornata ogni qualvolta si contattano *public office holders* ovvero – secondo il regolamento sui *Designated Public Office Holder Regulations* aggiornato nel 2010 – i parlamentari e senatori o componenti del loro ufficio politico, membri del governo o del loro staff, funzionari pubblici, componenti di commissioni di nomina politica, ministeriale o parlamentare, dipendenti degli organismi federali (tribunali compresi), a esponenti dell'esercito

- L'istituzione del Commissioner of Lobbying, autorità con competenze di vigilanza, ispettive e sanzionatorie. Il Commissioner è anche responsabile della conservazione e della tenuta del registro.
- La consegna al Parlamento Federale di relazioni annuali, a cura del Commissioner, sulle eventuali violazioni del Codice di comportamento e sulle sanzioni commissionate e sullo stato di attuazione del registro.
- Norme anti revolving-doors: chiunque abbia ricoperto incarichi pubblici non può svolgere attività di lobbying nei 5 anni successivi al termine dell'incarico, salvo diverse disposizioni del Commissioner.
- Le modifiche del 1996 (Bill C-43, An Act to Amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts) introducono il Codice di condotta per i lobbisti, tenuto dal Commissioner, il cui obiettivo primario è di assicurare ai cittadini canadesi l'assoluta trasparenza, tracciabilità e correttezza delle azioni di lobbying intraprese per influire sui processi decisionali, rafforzando così la fiducia verso le istituzioni.

La maggioranza delle Province e dei Territori che costituiscono le unità federali canadesi hanno adottato, a partire dall'Ontario nel 1998, il *Lobbying Act* Federale o hanno elaborato delle leggi proprie in materia di lobbying.

Un solo caso di violazione della LA è stato segnalato in Canada, quello di un avvocato esperto in diritto internazionale che non aveva comunicato di esercitare lobbying su dei funzionari dell'Ufficio di Immigrazione, multato con 3.100 dollari canadesi. Le valutazioni tratte da questo episodio sono diametralmente opposte: secondo gli uni l'accertamento di una sola violazione è sintomatico di una grave carenza delle strutture di vigilanza e di controllo; secondo gli altri, che si sia verificata una sola violazione è invece frutto della bontà della legge e del favore che essa ha incontrato presso i lobbisti²⁴.

2.3. Irlanda

Lo Stato Libero d'Irlanda è stato fondato il 6 dicembre 1922 come *dominion* del Commonwealth a seguito della guerra d'indipendenza irlandese; con lo Statuto di Westminster del 1931 ottiene maggiore sovranità ed infine, con la nuova Costituzione del 1937 diventa uno Stato completamente

e delle diverse forze dell'ordine. G. GIORNO, *Staying on the Right Side of the Law*, 3d Annual Government Relations Summit, Ottawa, Ontario, 2006.

²⁴ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 44.

sovrano e poi Repubblica nel '49, e membro dell'Unione europea dal '73. L'Irlanda è una Repubblica parlamentare bicamerale, guidata da un Governo di 15 membri guidato dal Primo Ministro, il leader del partito o della coalizione di maggioranza.

Nelle fasi iniziali di indipendenza, l'Irlanda era uno dei Paesi più poveri dell'Europa occidentale. L'economia non si è mai di fatto sviluppata fino a dopo la crisi economica del 1980, quando l'Irlanda decise di avviare una serie di profonde riforme economiche i cui effetti determinarono nel corso degli anni '90 una robusta crescita durata fino alla crisi finanziaria globale del 2007.

In questo panorama i gruppi di interesse, le organizzazioni, le società ed i professionisti che praticavano con regolarità attività di lobbying andavano moltiplicandosi, evidenziando la necessità di regolamentare il fenomeno lobbistico.

La volontà politica di dare una risposta a questa esigenza fu raccolta dal partito Laburista che presentò più progetti di legge nel 1999, 2000, 2003 e 2008, ma nessuno di questi andò a compimento.

Il *Fine Gael*, al governo coi laburisti dal 2011, iniziò ad elaborare un progetto di legge aprendo una sessione di esame delle legislazioni sulle lobby presenti nel panorama internazionale e di consultazione con circa 60 lobbisti e stakeholders. La sessione si concluse nel giugno 2012 con la presentazione del *Regulation of Lobbying Policy Proposals*. Questo documento, ispirato ai principi di trasparenza e integrità sul lobbying dell'OCSE, tracciò le linee guida che portarono all'approvazione della legge 5 dell'11 marzo 2015, cioè la *Regulation of Lobbying Act* (RLA) ed alla pubblicazione del *Register of Lobbying*, operativo dal 1° settembre 2015; il 16 gennaio 2016 è scaduto il termine di iscrizione per i lobbisti già operanti prima del varo della RLA. Il preambolo al testo di legge recita: “una Legge volta a ad istituire un Registro dei soggetti che svolgono attività di lobbying; stabilire un codice di condotta delle attività di lobbying; fissare delle restrizioni per i funzionari pubblici emendando l'*Ethics in Public Office Act* del 1995”.

La RLA è una legge complessa e articolata, se rapportata a quella australiana o canadese.

Una sintesi della RLA è proposta di seguito.

- L'art. 5.1 fornisce la definizione di lobbista ed il 5.2-3 quelle di attività di lobbying. Si tratta di definizioni molto particolareggiate, come pure quelle dei casi di esclusione dalla legge stessa²⁵ (art. 5.5). In estrema

²⁵ Non costituiscono lobbying ad esempio, e non devono essere pertanto diffusi, i rap-

sintesi: Il lobbista è colui, sia esso libero professionista, associato, consulente o dipendente, che svolge attività di lobbying, ovvero organizza e intrattiene rapporti (scritti, orali o in qualsivoglia forma, diretti o indiretti) con la parte pubblica volti a rappresentare interessi terzi (in tal caso a pagamento) o per sé o la propria organizzazione e ad incidere sui processi decisionali delle materie trattate.

- Sempre l'art. 5, al punto 7 affida al Ministro per le Riforme il compito di predisporre il Transparency Code, tuttora in fase di sviluppo²⁶.
- L'art. 6 (Designated public officials) definisce chi sono gli amministratori, i dirigenti e i funzionari pubblici oggetto dell'attività di lobbying.
- L'art. 8 istituisce il Registro dei lobbisti, liberamente accessibile dal WEB, e ne affida il controllo e l'aggiornamento alla Standards in Public Office Commission. Il lobbista è tenuto (artt. 9-12) a registrarsi fornendo i propri dati anagrafici e professionali (sia esso libero professionista, socio, dipendente o consulente di una agenzia di lobbying o di altra organizzazione) e ad aggiornarli trimestralmente. Dovrà indicare la ragione sociale dei clienti, la materia rappresentata, i nominativi dei funzionari o amministratori pubblici contattati e l'agenda degli incontri mentre non è richiesta la rendicontazione finanziaria delle singole attività di rappresentanza, come negli USA ed in Canada, ad esempio. La Commission può richiedere la correzione o l'integrazione dei dati, qualora ravvisi errori o insufficiente chiarezza (art. 13). Sono previsti anche due casi in cui, su richiesta del lobbista e dietro parere della Commission, i termini per rendere pubblicamente accessibili i report sull'attività di lobbying possono essere prorogati (art. 14): ad esempio quando si ritiene che la diffusione dei dati possa causare danno all'economia nazionale o all'erario (14.1 a)²⁷.

porti con la parte pubblica intrattenuti per conto dell'UE o dell'ONU, quelli diplomatici e di delegazioni commerciali estere, o quelli la cui divulgazione potrebbero costituire un pericolo per le persone o per lo stato. Anche i rapporti volti a rappresentare occasionalmente interessi propri sono esclusi dalla RLA, il che mira a salvaguardare il diritto di ogni cittadino di contattare un politico, un amministratore o un funzionario pubblico.

²⁶ <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-public-bodies/transparency-code/>.

²⁷ I casi che ricadono nella proroga della *Delayed publication* sono due. Oltre al 14.1a, merita di essere citato per la sua indeterminatezza anche il 14.2b: "la proroga può essere richiesta nel caso in cui la pubblicazione dei dati potrebbe procurare un danno finanziario al soggetto (portatore d'interesse) cui i dati stessi fanno riferimento; oppure potrebbe seriamente pregiudicare la posizione che il soggetto medesimo occupa nella propria attività, professione o

- È demandato alla Commission il compito di predisporre un Codice di condotta per le attività di lobbying (art. 16). Il Codice è ancora in fase di redazione.
- All'art. 18 vengono elencati i casi di inosservanza e violazione della RLA considerati "rilevanti" e le relative sanzioni sono riportate all'art. 20²⁸. L'art. 19 affida i poteri di investigazione in materia di lobbying alla Commission.
- L'art. 25 stabilisce il divieto di svolgere qualunque attività di lobbying per alcuni funzionari o amministratori pubblici per un anno a partire dalla cessazione del loro mandato, incarico o rapporto di lavoro (norme anti revolving doors).

La RLA è la più recente tra le legislazioni descritte in questo articolo e la breve esperienza sin qui accumulata non consente di formulare una valutazione.

È positivo il fatto che la RLA si applichi a chiunque svolga attività di lobbying, e non soltanto ai lobbisti professionisti che agiscono per conto terzi.

Ciò evita che, come avviene in altri paesi dotati di leggi sul lobbying come il vicino Regno Unito²⁹, molte attività sfuggano agli obblighi di trasparenza semplicemente perché svolte da soggetti non considerati come lobbisti (ad esempio sindacati, organizzazioni di vario genere ecc.).

Quindi qualunque società o organizzazione che abbia contatti con lo Stato e suoi funzionari, deve valutare con attenzione se questi, in base alla finalità, natura e durata del contatto, personale impiegato e amministratori o funzionari pubblici contattati, costituiscano attività di lobbying.

In caso affermativo è necessario avviare tutte le procedure necessarie a regolarizzare una attività di lobbying previste dalla RLA, nonché formare

impresa; oppure la riuscita di qualunque altra trattativa da colui condotta". I criteri in base ai quali la *Commission* decide sull'ammissibilità della richiesta sono estremamente complessi e articolati (artt. 14.2-14). L'art. 14 è uno dei più complessi dell'intera RLA e rischia di costituire un serio limite alla piena trasparenza cui la legge mirava.

²⁸ Le sanzioni vanno da un minimo di 200 ad un massimo di 2500 € e fino a due anni di pena detentiva.

²⁹ A differenza dell'Irlanda, solo i lobbisti consulenti sono soggetti alla regolamentazione britannica, lasciando fuori dalla normativa i responsabili dei *public affairs* interni alle aziende. I lobbisti professionisti nel Regno Unito possono anche evitare di presentare le dichiarazioni, o inviarne di così prive di dettagli da essere comunque praticamente insignificanti.

adeguatamente il personale direttamente coinvolto o, in alternativa, rivolgersi ad un lobbista.

2.4. Regno Unito

Il Regno Unito rappresenta la culla del lobbismo: è qui infatti che i termini *Lobby*, *Lobbying* e *Lobbyist* vengono per la prima volta utilizzati a indicare la materia della rappresentanza di interessi. Non è quindi un caso che nel Regno Unito l'attività di lobbying sia assai radicata.

Nonostante la storia, solo nel 2014 l'UK, quasi ultimo tra i grandi paesi anglofoni basati sul *Common law*, si è dotato del *Transparency of lobbying, non-party campaigning and trade union administration act* (TLA), legge considerata inadeguata e debolissima da tutti gli attori e dall'opinione pubblica già prima del varo definitivo³⁰.

Il percorso che ha portato alla TLA è stato lungo e non privo di iniziative intermedie, tra cui meritano di essere menzionati i preesistenti Codici di condotta dei parlamentari inglesi dove, soprattutto per la *House of Commons*³¹, sono presenti cenni al lobbying, così come il codice di autoregolamentazione, in alternativa alla mancanza di una normativa obbligatoria, proposto dalla APCC (l'associazione dei maggiori lobbisti inglesi).

Fu in seguito allo scandalo della *Ian Greer Associates* del 1994 che l'APCC predispose un proprio codice ed un proprio registro pubblico e accessibile (l'*APCC Code of conduct*) ma, a parte gli intenti meritori, l'iniziativa aveva e ha dei limiti. Primo tra tutti l'obbligo di registrazione è volontario e limitato ai soli iscritti all'APCC stessa.

I non aderenti all'APCC evitano gli obblighi di registrazione e di comunicazione, potendo così continuare ad operare al di fuori delle regole di trasparenza, mentre i lobbisti iscritti rischiano di autolimitare le proprie opportunità professionali piuttosto che esaltarle. Il *Code of Conduct* anziché avvicinare i lobbisti all'APCC tende ad allontanarli.

Il lobbying britannico è rimasto opaco e tra il 1994 ed il 2010 si sono verificati numerosi scandali collegati al lobbismo più o meno occulto di cui ben 15 nel periodo in cui è stato Primo Ministro Cameron.

È in questo scenario che nel 2012 il Governo presentò un documento di intenti dal titolo *Introducing a Statutory Register of Lobbyists* e sottopose

³⁰ Approvata in via definitiva dalla Corona Britannica il 30 gennaio 2014.

³¹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmcode.htm>.

alle camere una primo disegno di legge le cui successive modifiche portarono all'odierna TLA.

- Scopo primario della TLA, nel preambolo alla legge, è quello di “istituire un registro dei soggetti operanti nel settore del lobbying, nonché l’obbligo per costoro di registrarsi; norme per le spese e le donazioni a favore della politica e sulle funzioni della Electoral Commission; infine obbligo per le Associazioni del Commercio e del Lavoro di tenere un registro dei propri membri. Oltre al lobbying vengono cioè regolati altri due macrosettori al di fuori dell’interesse di questo scritto.
- Il lobbista soggetto all’obbligo di registrazione è solo il consultant lobbyist, ovvero colui che opera per conto di terze parti dietro compenso. Le definizioni di Lobbista, attività di lobbying e di soggetti pubblici destinatari di lobbying sono riportate nell’art. 2, ulteriormente specificate nell’art. 25 e circoscritte nella Schedule 1, parte I³².
- Nel registro vanno indicati i dati del lobbista, sede e ragione sociale, struttura aziendale, dipendenti, partnership. Il lobbista deve anche indicare se egli, o la sua azienda, ha aderito ad un codice di condotta, come ad esempio quello dell’APCC (l’adozione di un codice è però un atto discrezionale); dati sulle attività di lobbying (nome dei clienti, scopo della rappresentanza). Il lobbista deve aggiornare i dati trimestralmente. Non è richiesta né l’agenda degli incontri con la parte pubblica, né la rendicontazione dei compensi ricevuti per l’incarico.
- Il registro è pubblicato ed accessibile sul WEB ed è affidato ad un Cancelliere, il Registrar, che ha anche facoltà di richiedere dati integrativi agli iscritti³³.
- Il Cancelliere ha anche il potere di comminare le sanzioni (pecuniarie di carattere civile e non superiori a £ 7500) ai trasgressori della TLA.
- Il Cancelliere è tenuto ad adottare e pubblicare i criteri guida per l’esercizio delle proprie funzioni in relazione alla Parte Prima della TLA (artt. 1-25) e a collaborare col Ministro.

³² I destinatari di lobbying sono un gruppo ristretto di figure che, oltre al Monarca, al Primo Ministro ed ai suoi Ministri comprende soltanto un ristretto gruppo di figure comunque appartenenti o vicine allo staff governativo, escludendo gran parte di funzionari pubblici. È una limitatezza che riflette quella relativa alla definizione di lobbista.

³³ Il Registrar rappresenta la Corona, viene nominato dal Primo Ministro e resta in carica per 4 anni. Il mandato è ripetibile per 2 volte. Non può essere nominato Registrar chi, negli ultimi 5 anni, è stato Ministro, Sottosegretario o ha esercitato come lobbista. È l’unica misura anti *revolving doors* della legge e per di più carente: infatti non ci sono restrizioni per il Registrar che, a fine mandato, intenda operare come lobbista.

Il principale rilievo mosso alla TLA è che essa si applica solo ai *consultant lobbyists*, che rappresentano non più del 5% dell'intero fatturato del settore, ovvero 100 mln su oltre 2 mld di €. Quindi la legge britannica appare una delle meno incisive tra quelle vigenti.

Il tema è ancora oggetto di un acceso dibattito, ben rappresentato dalla petizione con cui si cercò di bloccare la legge durante l'iter parlamentare e dai tanti forum di protesta ancora attivi³⁴.

2.5. Stati Uniti

Gli Stati Uniti sono la patria della “cultura delle lobby”³⁵. Il lobbismo è un diritto di fatto sancito nella Costituzione, giuridicamente tutelato nel Primo emendamento ratificato nel 1791 che tratta dei principi di associazione e supplica.

Di evidente ispirazione liberale il Primo emendamento consiste nel garantire ai cittadini e ai gruppi organizzati il diritto di far sentire la loro voce cercando contemporaneamente di limitare il potere del governo.

Il passaggio costituzionale aperto dal Primo emendamento legittimò da subito la creazione delle *lobbies* anche se ancora non si chiamavano così.

Negli USA infatti il principio democratico si fonda anche sul riconoscimento del diritto di un gruppo di affari o di interessi di sottoporre un proprio problema all'attenzione del corpo legislativo.

Un primo accenno ad una legge sul lobbying si ha nel 1935 ed il successivo passo per disciplinare il settore in maniera organica è del 1946 con la *Federal Regulation of Lobbying Act*. Questa è la prima vera legge moderna del settore, che pur non avendo portato a risultati significativi anche per l'ambiguità e limitatezza intrinseca³⁶, costituì l'ossatura per le future leggi adottate anche da altri paesi.

³⁴ La petizione fu lanciata dalla *Open Knowledge Foundation* e dalla *Alliance for Lobbying Transparency* e appoggiata da 15 associazioni internazionali, tra cui Greenpeace.

³⁵ Una breve “*timeline*” del lobbying negli USA è reperibile su <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-06-07/a-brief-history-of-lobbying>.

³⁶ La legge del '46 nasceva da diffusi timori intorno agli “interessi speciali” e alle “cospirazioni” ad essi collegate, volte a occultare o alterare la verità attorno a grandi questioni d'interesse pubblico, anche agendo sul legislatore. Essa regola unicamente il lobbying legislativo esercitato nei confronti del Congresso e non si occupa di nessuna altra attività di influenza su altri livelli dell'amministrazione federale. Oltre a questo limite intrinseco, la Legge dimostrò da subito dei vizi di incostituzionalità: la Corte Suprema, nel tentativo di risolvere la questione, restrinse il campo d'azione della legge fino al punto di renderla *de facto* inefficace [sentenza *United States vs Harriss*, 347 U.S. 612 (1954)].

Non fa eccezione la sua diretta discendente, attualmente in vigore, la *Lobbying Disclosure Act* (LDA)³⁷, che è stata approvata nel 1995 e successivamente ampliata e arricchita con nuove disposizioni³⁸, incluse le modifiche introdotte dall'amministrazione Obama, con l'*Honest Leadership Act*. La legge è applicata in tutti i 50 Stati dell'Unione dall'amministrazione Obama con l'*Honest Leadership Act*.

L'LDA ha come principale obiettivo la trasparenza: rendere noto chi sono e come operano i lobbisti; in che modo è influenzato il processo decisionale pubblico, sia esso legislativo o esecutivo, dai livelli più bassi della pubblica amministrazione fino ai più alti dirigenti e organi. Su queste premesse la LDA fornisce questa definizione di attività di lobbying: "ogni comunicazione orale o scritta, anche elettronica, comunque indirizzata ad un pubblico ufficiale appartenente ad un ufficio esecutivo o legislativo, svolta per conto di un rappresentato, e riguardante la formulazione, la modifica, l'adozione di leggi federali o l'influenza su altri atti e decisioni pubbliche"³⁹.

Si fornisce di seguito un elenco dei punti qualificanti dell'LDA, che può essere a buon titolo considerata attualmente lo standard di riferimento internazionale:

- sono considerati lobbisti e quindi soggetti all'LDA, i singoli professionisti, le società di lobbying e tutti coloro che dedicano il 20% del proprio lavoro per l'attività di lobbying nell'interesse di un cliente per un tempo di non inferiore a 3 mesi.
- Il lobbista o la società di lobbying deve iscriversi ad un apposito registro pubblico tenuto dal Segretariato generale di entrambe le Camere.

³⁷ <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

³⁸ In particolare: l'*Executive order n. 13490* del 21 gennaio 2009, su *Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*, che integra l'*Honest Leadership, Open Government Act* di Bush, con obblighi di trasparenza per i membri del governo e loro staff e i dipendenti federali; l'*Ensuring Responsible Spending of Recovery Act*, la cui sezione 3 definisce modalità e limitazioni dei contatti tra lobbisti e funzionari pubblici governativi, stabilendo ad esempio, che i contatti si svolgano esclusivamente in forma scritta; il *Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies* del 2010, in base al quale i lobbisti registrati non possono ricoprire ruoli all'interno di commissioni governative, allo scopo di limitare l'*Inverse revolving door*.

³⁹ Non solo il processo legislativo è considerato oggetto del Lobbying, ma anche la formulazione, la modifica, l'adozione di una norma federale, di un regolamento, di un *Executive Order* ministeriale, o di un qualsiasi altro programma, o politica o presa di posizione del Governo degli Stati Uniti; l'amministrazione e/o l'esecuzione di un programma federale (compresa la negoziazione, la sovvenzione, la stipula e l'amministrazione di un contratto federale, di un prestito, di un permesso, di una licenza; la nomina o la conferma di una persona a un incarico sottoposto al parere o alla ratifica del Senato federale.

- Nel registro vanno indicate, oltre alle generalità e recapito propri e/o della propria società, l'attività svolta, la lista dei clienti e gl'interessi rappresentati, i finanziamenti ad hoc se superiori a 10.000 dollari a semestre ed un piano delle specifiche questioni, delle leggi e loro disegni oggetto dell'attività di lobbying. Nel caso di Società va indicato il numero dei dipendenti incaricati dell'attività di lobbying e se questi sono stati pubblici funzionari o hanno ricoperto incarichi pubblici nei due anni precedenti all'iscrizione.
- Gli incontri tra i lobbisti e la parte pubblica devono essere comunicati dai lobbisti entro 45 giorni agli stessi Segretariati della Camera e del Senato, che provvedono poi a renderli pubblici. Ogni quattro mesi deve invece essere fornito un dettagliato rendiconto finanziario per ogni iniziativa di lobbying in corso.
- I Segretariati esercitano anche funzione di controllo, verifica e vigilanza sugli adempimenti del lobbista.
- Le violazioni, le dichiarazioni mendaci o carenti, se non sanate entro un termine di 60 giorni, sono punite con una sanzione amministrativa fino a 50.000 dollari.
- Sono previste delle esenzioni per casi specifici⁴⁰.
- In ogni caso, nel rispetto del primo emendamento, l'LDA non limita il diritto di petizione né tantomeno la libertà di espressione o di associazione dei cittadini, né possono essere imposti ulteriori limiti all'attività del lobbista oltre a quelli fissati dall'LDA.

Una normativa così articolata, molto più di quanto non lo siano le corrispondenti europee, è anche frutto del fatto che negli USA non esiste un sistema partitico solido e forte come in Europa, che nella realtà del nostro continente rappresenta non solo l'interlocutore, ma anche lo strumento d'azione fondamentale dei gruppi di pressione.

Tale differenza è alla base della regolamentazione di specifiche forme di rappresentanza di interesse che negli USA vicariano in qualche modo le funzioni dei partiti europei, come i Comitati d'azione e propaganda politica, attraverso il *Federal Election Campaign Act*.

⁴⁰ Sono esentati dalla registrazione: il pubblico ufficiale che comunica con altri pubblici ufficiali nell'esercizio delle sue funzioni, i giornalisti, i ministri di ordini religiosi riconosciuti e no profit, i funzionari di paesi stranieri, chiunque intervenga ad un comitato consultivo regolato dal *Federal Advisory Committee Act*, o renda una testimonianza ad una commissione del Congresso.

Questa legge stabilisce che ogni cittadino, industria, impresa o associazione ha facoltà di costituire dei Comitati d'azione e propaganda politica, cioè a dire gruppi di interesse che partecipano alla redazione dei programmi elettorali per poi sostenere finanziariamente i candidati raccogliendo fondi per finanziarne la campagna elettorale.

Questi Comitati, pur essendo diventati degli strumenti formidabili per influenzare la politica nel medio-lungo termine, rappresentano secondo la Corte Suprema “l'espressione massima della democrazia e della libertà di ogni cittadino di sostenere i propri candidati”⁴¹.

3. I sistemi normativi in alcuni paesi di *civil law*

3.1. Austria

La prima legge austriaca sull'attività di lobbying e rappresentanza di interessi è entrata in vigore l'1 gennaio 2013⁴². La legge nasce a seguito della necessità di modificare l'*Österreichs Wirtschaft*, cioè a dire il sistema del *partenariato sociale* – una versione specificamente austriaca del corporativismo – allo scopo di adeguarlo alle pratiche di lobbying internazionale più evolute. Il sistema del *partenariato sociale* è basato sul forte e preponderante coinvolgimento nell'iter legislativo delle grandi corporazioni quali la “Camera dell'Economia, Lavoro e Agricoltura”, e la “Confederazione del Commercio”⁴³.

La legge del 2013, in accordo con gli obiettivi del legislatore:

- definisce la figura del lobbista, il concetto di lobbying ed il suo campo di applicazione;
- indica le modalità di consultazione lobbistica;
- individua i soggetti coinvolti nella rappresentanza di interessi, corporazioni, professionisti e gruppi pubblici;

⁴¹ Il 21 gennaio 2010 la Corte Suprema degli Stati Uniti (caso *Citizens United vs General Election Committee*) stabilì che in ossequio al primo emendamento, il governo non aveva il diritto di limitare in alcun modo la spesa di enti privati di finanziare le campagne elettorali.

⁴² Legge Austriaca sulla Trasparenza del Lobbying e della Rappresentanza d'Interessi (*das Österreichische Lobbying und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*). Essa fa parte del cosiddetto “Pacchetto Trasparenza” del 2012.

⁴³ M. BAREIS, *An occupational profile of lobbyists in Austria. Importance, requirements, professionalisation*, in Österreichische Public Affairs Vereinigung. *Wissenschaftliche Reihe* 04, August 2013. L'Autrice definisce il Sistema delle relazioni del “Partenariato Austriaco” come “un ampio e complesso intreccio di interazioni istituzionalizzate, formali o informali, che le grandi corporazioni intrattenevano tra loro stesse e con il Governo”.

- pone il divieto per i funzionari pubblici ed i politici di svolgere alcuna attività assimilabili a quella del lobbista, per prevenire i conflitti di interesse;
- istituisce il Registro dei Lobbisti. Al Registro devono iscriversi, prima di stabilire contatti con il decisore pubblico, le agenzie di lobbying ed i lobbisti, le aziende che impiegano più del 5% della loro attività in rappresentanza di interessi, gli ordini professionali, le associazioni di categoria e altri gruppi di interesse, posto che la loro principale attività sia proprio quella di lobbying. Le modalità e gli obblighi di registrazione cambiano a seconda della tipologia del lobbista⁴⁴. I dati che devono essere comunicati cambiano a seconda della categoria a cui il lobbista appartiene.

Tutti i provvedimenti rappresentano senz'altro un importante passo avanti rispetto al passato: ciononostante permangono delle ampie lacune da colmare, come evidenziato da Transparency International⁴⁵.

In particolare nella sua forma attuale il registro dei lobbisti non è di accesso pubblico (soprattutto la Sezione A2) né è possibile conoscere chi è il soggetto rappresentato dal lobbista, quando e perché esso è rappresentato e quali risorse sono state investite nell'attività di lobbying. Solo il Ministero di Giustizia ha accesso a questi dati.

Pertanto è praticamente impossibile accedere a queste informazioni e in questo senso il grado di trasparenza del sistema austriaco è ancora assai limitato.

La carenza di trasparenza, paradossale per una legge sul lobbying, è legata ad una peculiarità non ancora risolta della costituzione austriaca, unica in Europa a sancire la legittimità del "segreto d'ufficio" (*Amtsgeheimnis*).

Sempre secondo l'osservatorio di Transparency International, la legge austriaca andrebbe modificata per giungere ad una migliore definizione delle procedure di lobbying e degli ambiti nei quali la rappresentanza di interessi deve essere svolta.

⁴⁴ I lobbisti propriamente detti (*Unternehmenslobbyisten*) devono iscriversi alle Sezioni A1 e A2: nell'A1 vengono indicati i dati anagrafici e sociali, mentre nell'A2, accessibile solo al Ministro di Grazia e Giustizia, le informazioni relative alle leggi sulle quali si sta mediando, per conto di chi e come, nonché i relativi compensi. I lobbisti interni alle aziende (*Kammern*) e gruppi pubblici, inclusi gli Ordini Professionali (*Verbände*) devono registrarsi e fornire indicazioni meno ampie, alle sezioni B, C e D, rispettivamente.

⁴⁵ M. REINBERG-LEIBEL, *LOBBYING IN AUSTRIA*, TI Publication, 2014.

Un altro punto critico consiste nel fatto che alcuni soggetti come gli enti previdenziali, le associazioni religiose e le organizzazioni sussidiarie dei partiti politici sono escluse ed immuni dalle norme che regolano le attività di lobbying, il che determina i *loopholes*⁴⁶ simili per qualche verso a quelli saranno evidenziati in Lituania ed altri paesi (v. seguito).

A seguito di recenti e gravi scandali (es. processo Mensdorff-Telekom Austria⁴⁷) cui i media hanno dato ampio rilievo, la percezione del lobbismo in Austria è estremamente negativa ed è nuovamente ricondotta all'idea di conciliaboli tra potenti.

Anche alla luce di questi episodi di malaffare che rischiano di vanificare il lavoro fin qui svolto dal legislatore, secondo Transparency International occorre rendere pienamente pubblico il registro dei lobbisti e garantire stessi diritti tra le varie categorie di lobbisti, evitando che tra essi esistano disparità di trattamento.

Una ulteriore raccomandazione riguarda la prevenzione delle *revolving doors* per i funzionari e gli amministratori pubblici, fenomeno attualmente privo di regolamentazione.

3.2. Francia

Nel decennio scorso, in Francia, dopo un sostanziale disinteresse per la materia, iniziò a concretizzarsi l'esigenza di predisporre una legge sulla rappresentanza di interessi. Nel 2009, viene promulgata una primo regolamento redatto da una commissione presieduta dal parlamentare Marc Le Fur, con l'intento di regolare i rapporti tra i lobbisti e l'Assemblea Nazionale (il Senato ha adottato norme simili ma proprie)⁴⁸.

⁴⁶ Per *loophole* (scappatoia), termine ricorrente nella letteratura sul lobbying, si intendono quelle carenze dell'ordinamento giuridico che consentono di esercitare la rappresentanza di interessi al di fuori della normativa.

⁴⁷ <https://de.wikipedia.org/wiki/Telekom-Affäre>.

⁴⁸ L'Assemblea Nazionale ha introdotto il 2 luglio 2009 due strumenti per regolamentare i rapporti con i gruppi d'interesse: l'articolo 26, par. III-B all'*Instruction générale du Bureau* e il Codice di condotta per i gruppi d'interesse (<http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp>). Analogamente il Senato ha introdotto il Capitolo XXII-bis all'*Instruction générale du Bureau*, Groupes d'interet (http://www.senat.fr/role/groupes_interet.htm), il Codice di condotta per i gruppi d'interesse (https://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf) e la decisione n. 2010 Codice di condotta per i gruppi d'interesse 1258 dell'1 dicembre 2010 sul diritto di accesso dei rappresentanti dei gruppi di interesse.

Il regolamento è stato successivamente modificato (febbraio e luglio del 2012).

Con queste revisioni è stato istituito il registro dei lobbisti, che dà diritto al rilascio di pass per Palazzo Borbone, dove ha sede l'Assemblée Nationale, e sono state ridefinite le regole cui i lobbisti devono attenersi nella loro attività (ad esempio divieto di accedere alla Sala della Quattro Colonne e a quella dei Passi Perduti, obbligo di indossare *badge* calendarizzati durante l'accesso alle Camere).

La regolamentazione francese mira a garantire il soddisfacimento di tre requisiti fondamentali⁴⁹:

- trasparenza del mandato rappresentativo, ovvero il lobbista deve sapere e dichiarare per conto di chi agisce;
- tracciabilità e pubblicità dell'attività di lobbying: tutti i cittadini devono poter conoscere quando e come si svolgono i contatti tra i loro rappresentanti e i lobbisti;
- obbligo di attenersi ad uno specifico codice etico (carta dei doveri): vale a dire la necessità di sottoporre le attività dei lobbisti non solo a dei diritti ma anche a dei doveri.

L'approdo ai regolamenti è stato segnato da una serie di sollecitazioni degli stessi lobbisti, che aspiravano ad una maggior trasparenza nell'esercizio della rappresentanza d'interessi e avevano iniziato ad operare in un regime di autoregolamentazione ispirato agli standard più avanzati.

Al pari di altri paesi europei, dove l'accezione comune di "lobby" ha una connotazione fortemente negativa, i lobbisti francesi sollecitavano la promulgazione di una regolamentazione del settore anche allo scopo di riabilitare la loro reputazione, obiettivo che si sta progressivamente raggiungendo man mano che le attività di lobbying escono dall'opacità che le aveva caratterizzate in assenza di norme specifiche.

Da notare che in Francia questa visione negativa affonda le sue radici in un solido sedimento storico, che deriva dalla concezione rousseauiana della legge come espressione della volontà popolare generale e non di interessi particolari. Questo principio si concretizza sin dai tempi della Rivoluzione con il decreto Allarde e con la legge Le Chapelier del 1791: il primo abolì le corporazioni e la seconda vietò qualunque forma associativa di datori di

⁴⁹ M.C. SIRUGUE, *Rapport de Groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, Ufficio dell'Assemblea Nazionale, 27 febbraio 2013.

lavoro o lavoratori, allo scopo evidente di eliminare ogni livello intermedio tra il cittadino e lo Stato, incompatibile con l'ideale democratico repubblicano. Non a caso, solo nel 1884 nascono i primi sindacati e nel 1901 si autorizza la nascita delle associazioni⁵⁰.

Un salto di quasi un secolo porta la Francia agli anni '80, in cui verosimilmente la consapevolezza dell'importanza di regolamentare il settore del lobbismo fa il suo debutto. Con l'approdo di nuove forze al governo le nuove generazioni dell'industria e del commercio francese spingono per azzerare i rapporti coi nuovi decisori pubblici, con l'intento di eliminare le sacche di rapporti privilegiati di alcuni potenti gruppi. È in questa logica che le generazioni emergenti affidano la rappresentanza dei propri interessi a professionisti delle attività di lobbying i quali, come già accennato, iniziano a sollecitare la definizione di un quadro normativo *ad hoc*.

Il risultato è che nel tempo il lobbying è entrato a far parte del paesaggio istituzionale francese, ispirandosi al modello nordamericano che fa della rappresentanza di interessi una fase cruciale nell'elaborazione delle leggi. In questo scenario e con l'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari sul lobbying, un effetto che si sta riscontrando in Francia è che i decisori pubblici manifestano pubblicamente l'esigenza di avvalersi di suggerimenti e consulenze di esperti esterni, riconoscendo in tal modo, implicitamente ma fattivamente, il ruolo che i lobbisti giocano nei processi decisionali. Una diretta conseguenza dell'adozione dei regolamenti del 2009 è che si è da subito ravvisata la carenza di regole analoghe per le altre istituzioni pubbliche che partecipano o incidono sui processi decisionali (l'Eliseo, i Ministeri, autorità ed enti locali, agenzie nazionali etc.) dove, a fronte di regole che stabiliscono i doveri del lobbista, mancano strumenti che definiscono le norme comportamentali e le responsabilità dei decisori pubblici⁵¹.

I limiti del sistema francese riguardano⁵²:

- carenze nella definizione dei termini di "lobbying", "lobbista" e "scopo dell'attività di lobbying";
- carente definizione e chiarezza dei tre principi su cui essa si basa (trasparenza, integrità o permeabilità alla corruzione e pari opportunità di accesso);
- tracciabilità e pubblicità: i policy-makers dovrebbero raccogliere e pub-

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ AA.VV., *Lobbying in France*, TI Publication, 2014.

⁵² *Ibidem*.

blicare i resoconti delle consultazioni con le agenzie di lobbying. Questi resoconti andrebbero allegati a tutti gli atti inerenti al processo legislativo per fornire una traccia precisa delle interazioni intercorse tra le parti, utile anche per i futuri sviluppi della legge stessa;

- deontologia: le agenzie di lobbying dovrebbero implementare e adottare regole etiche coerenti con la propria responsabilità sociale (concetto di Corporate Social Responsibility) finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Il 26 maggio del 2016 la *Commission des Lois* (omologo delle nostre Commissioni Affari Costituzionali) dell'*Assemblée Nationale* ha modificato, con l'approvazione di numerosi emendamenti, l'art. 13 della cosiddetta "Sapin II", la nuova legge francese contro la corruzione. L'art. 13 si concentra sulla lotta per la trasparenza e contro la corruzione nei processi decisionali pubblici, disciplinando ulteriormente e significativamente il settore della rappresentanza di interessi e trasformando di fatto la legislazione francese sul lobbying da "debole" a "forte".

Le principali novità legislative tendono a sanare i limiti della disciplina del 2009 e consistono in:

- ridefinizione di lobbista: sono equiparati ai lobbisti professionisti ed alle agenzie di lobbying le industrie pubbliche e statali, gli enti e le autorità locali, le persone giuridiche, le ONG patronali e le associazioni culturali nel momento in cui agiscono per rappresentare e promuovere i loro interessi⁵³.
- Istituzione di un registro più dettagliato dei lobbisti: i lobbisti dovranno indicare i nomi dei loro clienti, le fonti e i documenti che producono, in modo tale da evitare gli studi artati o le documentazioni create ad hoc per alterare il processo conoscitivo a proprio vantaggio.
- Viene fatto l'obbligo ai lobbisti che desiderano avere appuntamenti con ministri, membri del governo, funzionari e parlamenti compresi anche i dipendenti parlamentari di essere registrati a suddetto registro.
- Sono soggetti a obbligo di registrazione anche i lobbisti che hanno incontri con i funzionari locali.
- I lobbisti dovranno fornire all'istituita Autorità sulla Trasparenza Pubblica (HATPV) un resoconto sulle loro attività.

⁵³ Non possono essere considerati lobbisti i cittadini comuni nell'esercizio del loro diritto a rappresentare i propri legittimi interessi.

- Irrigidimento delle sanzioni: nel caso in cui non venga rispettata una qualunque delle precedenti disposizioni, si incorrerà a una multa di importo compreso tra 30.000 ai 50.000 euro; le recidive comportano la radiazione dal registro.

3.3. Germania

Nella Germania Federale le attività di lobbying si sono sviluppate come evoluzione della tradizione tedesca, riconducibile alla fondazione della nazione germanica del 1871, la cui influenza è stata significativa nello sviluppo della legge vigente⁵⁴.

In base a questa tradizione, in Germania la rappresentanza di interessi organizzati è storicamente appannaggio di associazioni saldamente costituite come i Sindacati e le Associazioni del Commercio, e di pochi e potenti gruppi economici ed industriali a volte riconducibili a singole dinastie come i Krupp.

Proprio per il carattere autoctono della rappresentanza di interessi, la giurisprudenza tedesca non fa mai riferimento al termine anglosassone di “lobbying” e il suo uso nella accezione più attuale è filologicamente scorretto⁵⁵: in Germania è il sistema della rappresentanza di interessi (che a sua volta ricomprende evidentemente, ma in subordine, il lobbying) ad essere soggetto alle normative di legge.

La riluttanza a riferirsi al “lobbying” dipende anche dalla diffusa convinzione che le nuove forme di lobbying non siano un strumento utile alla trasparenza, ma piuttosto degli stratagemmi per esercitare slealmente pressioni in grado di influenzare le scelte della politica⁵⁶.

Se da un lato vi è una forte riluttanza ad accettare il modello anglosassone di lobbying, dall'altro c'è, invece, la lunga tradizione di rappresentanza di interessi.

⁵⁴ R. KLEINFELD, *Die historische Entwicklung der Interessenverbände in Deutschland*, in T. VON WINTER, U. WILLEMS (ed.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007, p. 51-83.

⁵⁵ “In Germania il termine lobbying è sempre stato ed è tuttora considerato una parola straniera che sottende a pratiche occulte per esercitare pressioni indebite”, K. ROINT, V. SCHNEIDER, *The strange case of regulating lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, N. 4, p. 559-567.

⁵⁶ C. HUMBORG C., *Transparente Interessenvertretung*, in *Neue Soziale Bewegung*, Book 1, March 2009, p. 82-90, in part. 82-83.

Le solide radici autoctone dell'associazione e organizzazione di interessi in Germania non hanno implicazioni unicamente semantiche ma sono una delle cause, ad esempio, della tardiva diffusione (relativamente al dinamismo socio-economico tedesco) dei lobbisti professionisti che operano al di fuori delle grandi Associazioni.

Tralasciando il periodo prebellico e dei due conflitti mondiali, la legge costituzionale "Regolamento per il funzionamento del Parlamento" (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, GO-BT*⁵⁷) del 6 dicembre 1951, poi entrata in vigore nel 1952, fornisce un primo inquadramento normativo delle rappresentanze di interessi successivamente modificato avvicinandolo sempre più al modello delle Audizioni⁵⁸.

L'altra Camera, il *Bundesrat*, è dotata di un analogo regolamento.

Nella versione attuale il GO-BT definisce le modalità di registrazione e di accreditamento delle Associazioni e degli incontri dei rappresentanti di interessi con il Parlamento.

Dal 1973 viene istituito un registro dei gruppi di interesse di cui all'art. VII § 70, dettagliato nell'Allegato 2 del GO-BT. Anche il Regolamento generale dei Ministeri (*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*) contiene delle norme ispirate al corporativismo che sanciscono il diritto delle grandi associazioni e di gruppi di esperti di rilevanza federale, di essere coinvolti tempestivamente e fattivamente nei processi decisionali (§ 47 paragrafo 3) e le modalità con cui debbono essere convocati nelle audizioni (§ 48, paragrafo 5).

La necessità di allentare gli schemi del tradizionale sistema della rappresentanza di interessi tedesco – appannaggio delle grandi associazioni⁵⁹ – inizia a manifestarsi negli anni '80.

È in questo periodo che ci si rende infatti conto che la crescente complessità socio-economica nazionale ed internazionale richiede un adegua-

⁵⁷ https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg.

⁵⁸ Le Audizioni sono perlopiù intese dal legislatore come uno strumento per stimolare l'informazione bidirezionale tra i rappresentanti di interessi ed i decisori pubblici nel corso della formazione delle leggi, condividerne il contenuto e migliorare la trasparenza del processo.

⁵⁹ Vale la pena sottolineare però che il sistema delle "poche e grandi associazioni e gruppi" è comunque una semplificazione utile ai fini della presente trattazione, ma che non rappresenta in modo fedele la complessità giuridica e sociale dell'associazionismo tedesco che conta così tanti soggetti (oltre 600.000) che la Germania ama definirsi il "paese delle associazioni".

mento in senso moderno del sistema con l'ingresso di nuove figure di organizzazione e mediazione di interessi per controbilanciare lo strapotere delle associazioni tradizionali e la loro dilagante influenza sui politici e funzionari pubblici. È opinione diffusa che questa visione si sia poi consolidata nel corso del trasloco della capitale da Bonn a Berlino, ovvero con la riunificazione delle due Germanie negli anni '90⁶⁰. Fu proprio dalla necessità di riorganizzarsi logisticamente nella nuova capitale che molti lobbisti (meglio noti come "professionisti della mediazione politica") diedero vita ad associazioni ed agenzie di maggiori dimensioni, che iniziarono a creare un forte contraltare al predominio delle associazioni sindacali e di categoria nell'organizzazione e rappresentanza d'interessi.

Di seguito alcuni elementi salienti della legislazione tedesca:

- istituzione di un Registro dei gruppi di interesse⁶¹ (in realtà chiamato Lista delle Associazioni);
- l'aggiornamento del Registro⁶² avviene più volte all'anno a cura del Presidente del Bundestag;
- l'iscrizione al registro è su base volontaria (non obbligatoria) e consente l'accreditamento per il rilascio di pass alle aule e uffici parlamentari per partecipare agli incontri programmati;
- il registro è dedicato alle organizzazioni piuttosto che agli individui e singoli professionisti;
- esso non contiene informazioni o rendicontazioni finanziarie del lobbista: indica l'identità chi sta conducendo attività di lobbying, per conto di chi e su quali questioni, ma non con quali e quanti mezzi;
- non sono previste particolari regole di comportamento per i lobbisti⁶³; piuttosto ve ne sono per i partiti, gli uomini politici e i funzionari pubblici. L'inosservanza di queste norme comporta severe sanzioni, sia in

⁶⁰ C. HUMBORG, *Spielregeln des Lobbying. Wo beginnt die Korruption?*, in R. RITTER, DAVID FELDMANN (ed.), *Lobbying zwischen Eigeninteressen und Verantwortung*, Baden-Baden 2005, p. 115-131, in part. 116-117.

⁶¹ Il Regolamento del Bundestag 2014 è reperibile su <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

⁶² Nel 2014 la Lista delle Associazioni contava 2178 iscritti ed è on-line dal 2012.

⁶³ Non esistono, di fatto, regole che definiscono i limiti di comportamento del lobbista: a parziale ma insufficiente compensazione è da apprezzare lo sforzo fatto da due associazioni di lobbisti tedeschi (Deutsche Gesellschaft für Politikberatung Deutsche Public Relations Gesellschaft) di autoregolamentarsi attraverso un codice di comportamento, cui tutti i membri sono chiamati ad aderire.

sede penale che civile, miranti a reprimere fenomeni di corruzione e prevenire comportamenti illeciti. Particolare attenzione, anche se restano ampie sacche di marginalità, è stata rivolta al finanziamento dei partiti⁶⁴.

In aggiunta agli effetti della Legge, è assai importante per la trasparenza del Lobbying in Germania l'attività svolta dagli *watchdog*⁶⁵ come l'Associazione dei giornalisti investigativi e altre organizzazioni indipendenti, primariamente *Transparency International Deutschland* e *Lobbycontrol*.

Sono da sottolineare recenti sviluppi positivi del panorama del lobbying in Germania, come la ratifica della Convenzione europea contro la corruzione, la decisione dell'attuale governo di introdurre dei periodi di quarantena (*cooling down*) a fine mandato per i propri membri⁶⁶ e la piena pubblicità del Registro dei lobbisti.

Resta invece per la Germania l'esigenza di avviare una significativa implementazione della legge, così come evidenziato dall'osservatorio di Transparency International tedesco⁶⁷, il quale stigmatizza come le norme di comportamento dei lobbisti siano circoscritte ad un codice di autoregolamentazione volontario, alternativa non certo credibile rispetto ad una specifica disciplina di legge.

3.4. Lituania

La Lituania, una delle tre repubbliche baltiche, è la prima a scorporarsi dall'URSS nel 1990 e a dichiarare la propria indipendenza. Il riavvicinamento all'Europa comunitaria è rapido, con l'ingresso nella NATO e nell'UE nel 2004 e con l'adesione al trattato di Schengen nel 2007. Al pari di alcuni Stati del blocco sovietico la Lituania inizia un processo di rapida crescita economica che ne accelera l'occidentalizzazione; la richiesta

⁶⁴ K.H. NASSMACHER, *Parteienfinanzierung in Deutschland*, in O.W. GABRIEL (ed.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2nd updated & extended edition, Opladen 2002.

⁶⁵ Il termine *watchdog* (cane da guardia) viene utilizzato per indicare quei soggetti che, con motivazioni diverse, vigilano sulla trasparenza, linearità e correttezza dei processi democratici. Il giornalismo investigativo e le associazioni umanitarie sono esempi di *watchdog*.

⁶⁶ Paradigmatica, a questo proposito, la vicenda dell'ex Cancelliere Schroeder e l'incarico ricevuto da GazProm subito dopo la scadenza del suo mandato, di cui riferì ampiamente il quotidiano *La Repubblica* del 12 dicembre 2005.

⁶⁷ R. SPETH, *Lobbying in Germany*, TI Publication, 2014.

di ingresso nella UE presentata nel 1999 viene accolta ma vincolata ad un programma di riforme ispirate a modelli legislativi europei. In questo panorama nel 2000 viene varata la prima legge sul lobbying lituana, la “Legge Lituana sulle Attività di Lobbying” (Lithuanian Lobby Act, LLA)⁶⁸. Essa entra in vigore nel 2001 e viene successivamente modificata nel 2003. La Lituania è la prima tra i paesi dell’Europa Orientale a dotarsi di una legge sulla rappresentanza di interessi. Nonostante questo tempismo, l’efficacia della legge è, nei primi anni, controversa. Infatti pochi lobbisti si iscrivono al registro nonostante l’iscrizione sia obbligatoria; questo perché l’immagine del lobbista in Lituania è estremamente negativa. Una visione, questa, rafforzata dai numerosi scandali che travolgono la giovane repubblica, dei quali il più rilevante ai fini della cattiva fama del lobbismo è lo scandalo Balcytis⁶⁹. Tuttavia, proprio a causa di queste vicende, si è radicata l’idea della necessità di difendere e promuovere la regolamentazione e la trasparenza nei processi decisionali proprio attraverso l’applicazione della legge.

La LLA è caratterizzata dalla sua ispirazione nordamericana, che si riflette ad esempio, sulla definizione di lobbista e di attività di lobbying:

- “lobbista è una persona fisica o giuridica iscritta al registro dei Lobbisti in accordo coi requisiti fissati dalla Legge” (Cap. 1 art. 2, comma 3);
- l’attività di lobbying è così definita: sono lobbying le azioni, con o senza compenso, intraprese allo scopo di emendare, estendere o abrogare una data legge oppure, nel caso di nuove leggi, allo scopo di promuoverne o bloccarne l’adozione nell’interesse della parte rappresentata⁷⁰.

Inoltre la LLA stabilisce:

- delle norme di cooling down (quarantena) contro il fenomeno delle *revolving doors*;
- l’istituzione di un Registro dei lobbisti disponibile senza limitazioni sul WEB. L’iscrizione è da rinnovare annualmente e, oltre alle generalità del professionista o del team, sul registro vanno indicate le leggi sulle quali si sta mediando, per conto di chi e i relativi compensi;
- il registro è conservato da una Commissione etica di vigilanza (CO) che

⁶⁸ <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>.

⁶⁹ *Baltic News Service*, 27 Marzo 2007 (www.baltictimes.com/news/articles/17586). Il ministro delle Finanze lituano Zygmantas Balcytis favorì l’ottenimento di finanziamenti UE per progetti presentati da suo figlio.

⁷⁰ R. MRAZAUSKAITE, *Understanding lobbying in Lithuania*, TI Publication, 2014.

verifica la compatibilità degli iscritti e delle loro attività con la Costituzione lituana e con il Regolamento degli interessi pubblici e privati nel servizio pubblico⁷¹. La Commissione etica ha anche titolo a svolgere un ruolo ispettivo e investigativo nei confronti dei lobbisti (Art. 9);

- l'obbligo di verbalizzare i contatti, i documenti, le consultazioni tra i lobbisti ed i legislatori e di allegare i resoconti agli atti che accompagnano la stesura della Legge nella sua forma definitiva;
- che la legge sul lobbying si applica solo al braccio legislativo del governo lituano.

Nonostante lo spirito riformista che ha animato il legislatore la LLA mostra una serie di discrasie. Ad esempio, i rapporti che le associazioni di categoria intrattengono con la politica non sono inclusi tra le attività di lobbying, pur essendolo *de facto*, e queste associazioni non sono conseguentemente soggette all'obbligo di iscrizione al Registro dei lobbisti: ciò crea una ampia e inevitabile "zona grigia" non tracciabile. La Commissione etica di vigilanza stima infatti che, in realtà, la maggior parte delle attività di lobbying in Lituania sarebbero ascrivibili proprio a queste potenti associazioni, il che configura quasi un incitamento ad eludere la LLA. Una prova indiretta di questa propensione la si ritrova nel basso numero dei lobbisti registrati: a fronte di 200/300 lobbisti *de facto*, ve ne erano solo 12 registrati nel 2012 e 35 nel 2014. D'altra parte l'iscrizione al Registro dà luogo più ad una sorta di auto-denuncia che non alla regolarizzazione della propria posizione, visto che la Commissione etica di vigilanza non ha alcun potere su coloro che non sono registrati ma può agire con forza sugli iscritti. La definizione di attività e metodi di lobbying è debole tanto che una scappatoia molto utilizzata in Lituania per eludere la LLA consiste nell'invitare i politici a dei Congressi scientifico-culturali fittizi organizzati da gruppi di interesse dove in realtà si svolge sottobanco l'attività di mediazione al di fuori di ogni tracciabilità⁷².

Questa analisi ha portato Transparency International a formulare tre

⁷¹ G. KLEMENCIC, *A review of the compliance of the Lithuania legal and institutional framework against corruption*, Vilnius, UNO Development Programme, Lithuania Office. La legge stabilisce che "i funzionari pubblici debbono prendere le loro decisioni esclusivamente a beneficio del pubblico interesse, garantire l'imparzialità del processo decisionale e prevenire la corruzione".

⁷² R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 74-75.

raccomandazioni al governo lituano⁷³: a) estendere la definizione di attività di lobbying; b) ampliare i poteri della Commissione etica di vigilanza; c) assicurare la tracciabilità e pubblicità di ogni fase di influenza sul *decision making*.

3.5. Paesi Bassi

I Paesi Bassi sono una monarchia costituzionale membro dell'Unione Europea. La Corona esercita il potere esecutivo tramite il primo ministro ed il governo, vincolati però al voto di fiducia dal Parlamento (Stati Generali). Il potere legislativo spetta alla Corona unitamente a un Parlamento bicamerale asimmetrico costituito dalla Camera Bassa (*Tweede Kamer*, formata da 150 membri eletti per 4 anni con il sistema proporzionale con potere esclusivo di iniziativa legislativa e di emendamento) e dalla Camera Alta o Senato (*Eerste Kamer*, composta da 75 membri eletti per 4 anni dai Consigli provinciali, con potere di veto).

L'Olanda è lo stato europeo con la più alta densità di popolazione (circa 17 milioni di abitanti con una densità che sfiora i 500/Km²). L'Olanda è uno stato saldamente democratico le cui istituzioni godono di una eccellente reputazione di integrità e di affidabilità⁷⁴. Forte di una economia vivace e performante, crocevia di commerci internazionali coi suoi grandi porti, vicina ai gangli dell'UE e con una antica tradizione commerciale e coloniale, l'Olanda è un collettore quasi naturale, se non privilegiato, di grandi interessi e della loro rappresentanza presso le istituzioni politiche. A riprova di ciò, secondo un recente studio di Burson Marsteller⁷⁵, il lobbying è una pratica diffusa e accettata nei Paesi Bassi e percepita come relativamente trasparente e utile alla vita di una democrazia.

Nello stessa ricerca sui gruppi di pressione, l'84% degli olandesi si dichiarava d'accordo con l'affermazione che nei Paesi Bassi "*il lobbying etico e trasparente aiuta lo sviluppo delle politiche democratiche*".

Il sistema di coesione tipicamente olandese noto come modello dei "Polder" è di per sé un sistema incline al lobbying. Secondo il "Polder"

⁷³ R. MRZAUSKAITE, *Understanding cit.*

⁷⁴ 8° posto assoluto secondo il "*Corruption Perception Index 2016*" di Transparency International.

⁷⁵ AA.VV., *A Guide to Effective Lobbying in Europe*, Burson Marsteller, Brussels 2013, p. 46-47.

olandese il confronto con i portatori di interessi è considerato parte integrante nei processi decisionali politici ed è strumento fondamentale per lo scambio di opinioni e informazioni utili ad orientare il processo decisionale ed incontrare il consenso della popolazione⁷⁶.

Tuttavia, negli ultimi anni il lobbying è finito, con risvolti negativi, sempre più spesso sotto la lente dei media, dell'opinione pubblica e della politica. Inoltre la maggior parte dei gruppi di lobbisti attivi nei Paesi Bassi non ha ottenuto buone performance a livello di trasparenza⁷⁷ soprattutto in merito alla chiarezza degli obiettivi degli interessi rappresentati. Oggi, a causa della crisi finanziaria, in alcuni settori della società olandese si assiste ad una crescente domanda di maggior trasparenza per quanto riguarda soprattutto le attività di lobbying delle grandi banche, delle istituzioni finanziarie e delle loro associazioni.

Il Centro per la Ricerca sulle Multinazionali (SOMO, *Stichting Onderzoek Multinazionale Ondernemingen*) ha pubblicato una relazione sulla trasparenza delle attività di lobbying delle banche olandesi dal titolo "Rendiamo pubblico il Lobbying"⁷⁸. Inoltre, durante l'indagine parlamentare sulla crisi finanziaria del 2008, la scarsa trasparenza delle attività di lobbying della grande finanza olandese è stata denunciata e severamente criticata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta (Commissione De Wit, 2009-2010)⁷⁹.

Ciononostante, l'Olanda non si è dotata di una legge organica di disciplina del lobbying. Le energiche raccomandazioni della Commissione De Wit e l'evidenza dell'aumento degli interessi economici nelle mani dei lobbisti hanno però portato all'introduzione di un registro.

Dal 1° luglio 2012, infatti, la Camera bassa olandese ha adottato un registro pubblico dei rappresentanti di interesse/lobbisti i cui tratti salienti possono essere così riassunti:

⁷⁶ *Transparency International Nederland, National Integrity Systems Assessment in Netherlands*, Amsterdam, May 2012.

⁷⁷ *A Guide to Effective Lobbying* cit.

⁷⁸ SoMo, *Taking Lobbying Public: The Transparency of Dutch Banks*, in *Lobbying Activities*, Amsterdam, December 2013.

⁷⁹ Dalle conclusioni della Commissione: "Maggior trasparenza delle attività di lobbying e di influenze sul parlamento. La Commissione raccomanda alla Camera dei Rappresentanti di porre in essere una maggiore trasparenza per quanto riguarda l'influenza di rappresentanti di interesse specifico sulla formazione di leggi e regolamenti. Si suggerisce di prendere in considerazione un sistema di tracciatura dell'iter legislativo che indichi quali soggetti esterni sono stati coinvolti".

- l'iscrizione al Registro è condizione necessaria per l'ottenimento di un regolare pass per accedere alla camera bassa e poter svolgere il proprio mandato. I vecchi pass sono decaduti alla data di istituzione del Registro e devono essere rinnovati secondo la nuova modalità⁸⁰;
- vengono individuate tre diverse categorie di lobbisti: liberi professionisti e società di lobbying e/o di pubbliche relazioni e loro dipendenti; rappresentanti della società civile, associazioni, sindacati. ONG ecc.; rappresentanti di enti e autorità locali;
- i lobbisti devono inviare domanda scritta alla Direzione generale della Camera bassa, nella quale sono tenuti a dichiarare e motivare le ragioni della richiesta di iscrizione al Registro. Devono ovviamente indicare le proprie generalità, la società o organizzazione per cui lavorano e quelle del soggetto rappresentato. Un solo rappresentante per ogni agenzia, studio professionale o organizzazione ottiene il pass.

Nel 2013 e nel 2014 i deputati Van Gerven e Merkies, rispettivamente, hanno proposto alle camere delle norme che introducevano ulteriori obblighi per i lobbisti⁸¹ ed istituivano il registro dei lobbisti per la Camera alta: senza particolari contraccolpi entrambe le iniziative sono state bocciate.

Con una certa analogia con altri paesi nordeuropei (vedi Svezia e Danimarca anch'essi caratterizzati da una buona e riconosciuta impermeabilità alla corruzione) l'Olanda sembra non porre ai primi posti della propria agenda politica e legislativa la disciplina organica del lobbying.

3.6. Polonia

In Polonia le difficoltà nell'adottare un sistema di regole per le attività di lobbying sembrava essere, in teoria, maggiore rispetto ad altri paesi dell'Europa occidentale. Infatti, oltre a condividere con questi una base storico-culturale comune e non incline a comprendere appieno la rilevanza del lobbying, la lunga appartenenza al blocco sovietico sembrava potesse portare ad una avversione a regolamentare il settore. Contrariamente a

⁸⁰ I pass in possesso di ex parlamentari restano invece validi anche dopo la scadenza del mandato quasi a legittimare un loro possibile ruolo di mediazione e di rappresentanza.

⁸¹ In particolare la proposta di Van Gerven puntava all'introduzione di un periodo di *cooling-off* per chi, una volta cessato un mandato pubblico o politico, voglia esercitare come lobbista.

queste premesse la Polonia si è dotata di una legge sulla rappresentanza di interessi, approvata dal Parlamento il 7 giugno 2005 ed entrata in vigore nel marzo del 2006⁸².

Il contesto sociale e politico in cui è maturato il *Lobbying Act* polacco ha però influito profondamente sulla sua fisionomia. Come anticipato, nel corso del periodo comunista, non vi era alcuna attenzione, né tantomeno alcuna normativa, per la rappresentanza di interessi. Quei decenni tuttavia lasciano in eredità alla Polonia post collasso del blocco sovietico una concezione “sociale” dello stato in base alla quale le associazioni sindacali e le rappresentanze di categoria sono gli unici soggetti titolati a rivendicare il ruolo di portatore e organizzatore di interesse: questi stessi soggetti non avevano ovviamente alcuna volontà di ampliare la base della rappresentanza di interessi e a normare un settore che gli concedeva già massima discrezionalità. Tutto ciò ha fatto sì che i dibattiti parlamentari sul lobbying negli anni '90 e i primi passi delle agenzie di rappresentanza polacche, non approdassero a nulla di concreto almeno fino al decennio successivo. Tra il 1999 e il 2003 l'accavallarsi di pesanti episodi di corruzione e di facile corruttibilità dei politici⁸³, fece di rimbalzo maturare l'intenzione di regolare frettolosamente le attività di lobbying. Nel 2000 si tenta un primo abbozzo di una legge che però non vede la luce; nel 2003 viene emanata la legge Miller indirizzata prevalentemente a sanzionare la corruzione; infine con l'approssimarsi delle elezioni del 2005, l'allora partito di maggioranza, l'S.L.D., nel tentativo di recuperare credibilità include nel suo programma elettorale la promessa di una legge sul lobbying non solo in chiave anti-corruttiva e ne accelera il lavoro preparatorio in parlamento⁸⁴. Il dibattito in corso accelerò lo sviluppo della *Lobbying Act* nella sua forma attuale, non priva di difetti come si vedrà più avanti, proprio per il contesto che l'ha generata.

La Legge polacca è caratterizzata dai seguenti punti salienti:

- definizione di lobbying e di lobbista all'art. 2;
- pubblicazione semestrale di un sommario delle attività legislative in corso nelle Camere (artt. 7, 8 e 9): sulla base di questo resoconto i lobbisti

⁸² *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Legge sul Lobbying nel processo legislativo), Gazzetta Ufficiale Polacca 2005, n. 169, vol. 1414 (<http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/lobbing.htm>).

⁸³ World Bank, *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa 1999; *Scandalo Rywin*, World Press Review, 50.6, 21 giugno 2003.

⁸⁴ R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 79.

- possono richiedere l'accesso ad audizioni specifiche; tutti i contatti, i documenti, le relazioni tra i lobbisti ed i legislatori devono essere registrati e allegati agli atti che accompagnano la stesura della Legge nella sua forma definitiva;
- istituzione di un Registro dei lobbisti, depositato presso il Ministero degli Interni, disponibile on-line (art. 10)⁸⁵;
 - pubblicazione con cadenza annuale, ogni febbraio, di un resoconto delle attività di lobbying svolte nei precedenti 12 mesi (art. 18);
 - sanzioni pecuniarie (16.000 € e multipli per ogni recidiva) per coloro che non si iscrivono al registro dei lobbisti, pur esercitando in forme assimilabili (art. 19);
 - periodo di *cooling-off* di 12 mesi.

Anche se a prima vista essa appare puntuale e ben articolata, nonostante i suoi 24 articoli, nella pratica la legge non ha prodotto i benefici attesi, anche a causa di vizi intrinseci. Ad esempio, se essa correttamente riconosce come lobbisti tutti i soggetti che a diverso titolo – professionale o non – rappresentano interessi per sé o per terzi, troppe poche istituzioni legiferanti sono soggette alla legge (solo i Ministeri ed il Sejm, la Camera bassa). Molte altre istituzioni che hanno competenza legislativa – il Presidente della Repubblica, il Senato, il Consiglio Nazionale sulle Telecomunicazioni e i governi locali – non sono invece soggetti alla legge. Non sono previsti strumenti per contrastare il fenomeno delle *revolving doors*. Inoltre non sono ben definiti meccanismi in grado di assicurare la correttezza delle modalità con cui si interagisce coi decisori pubblici.

Secondo Transparency International, la Polonia soddisfa solo un terzo degli standard che garantiscono un adeguato controllo del lobbying e prevenzione di comportamenti illeciti⁸⁶. A riprova indiretta di questa situazione insoddisfacente, l'idea negativa dell'opinione pubblica polacca (al pari di molti concittadini europei) sulle lobbies nonché sulla politica in generale si è ulteriormente radicata. Il principale problema è che questa legge è spesso ignorata e violata, tanto dai funzionari pubblici e dai politici quanto da chi

⁸⁵ I lobbisti devono accreditarsi fornendo le proprie generalità, quelle della Agenzia da cui eventualmente dipendono e, nella fase dell'esercizio della loro rappresentanza, dichiarare a quale legge stanno lavorando e a che scopo, quanti professionisti sono coinvolti e infine l'eventuale compenso ricevuto.

⁸⁶ Si veda <http://eurlobby.transparency.org/>. Per la Polonia non è disponibile un report nazionale come per altri paesi.

opera per influenzare le loro decisioni. Sono pochi i lobbisti iscritti al Registro nazionale e sicuramente meno di quelli di fatto operanti; esistono palesi corsie preferenziali per certi gruppi di interesse (Sindacati e Associazioni di categoria); il sottobosco di attività di lobbying occulte è ancora senz'altro florido e fertilizzato dalla tendenza alla corruzione. Di conseguenza le decisioni del Legislatore maturano in circostanze poco chiare e distanti dallo scopo della legge. Questa la conclusione di Transparency International che giunge addirittura a raccomandare una completa riscrittura della legge, con particolare attenzione al codice etico dei funzionari pubblici e delle cariche elettive, comprese norme anti *revolving-doors* e nuove regole per scongiurare l'esistenza di gruppi di pressione privilegiati.

3.7. Slovenia

Dopo un decennio di forte tensione con Belgrado, nel 1991 la Slovenia fu il primo stato federato a prendere le distanze dall'ex Jugoslavia. Nel successivo processo di transizione democratica fu fondamentale il ruolo dei partiti politici. Pur riconoscendone l'importanza nella fase costituente della nuova Repubblica Slovena, la loro autorevolezza rispetto all'elettorato viene gradualmente meno allorché, preso il potere, il mandato democratico dei partiti viene macchiato da fenomeni di corruzione e dalla rapida abitudine ai vizi dei partiti occidentali. Tutto ciò, unitamente alla diffusa "voglia d'Europa" dei paesi ex-socialisti, spinge verso l'adozione di leggi in grado di contrastare questi fenomeni degenerativi. In questo scenario in rapida evoluzione, negli anni '90 prende il via il dibattito sulle rappresentanze di interessi e sulla necessità di regolamentarle. A questa prima fase segue nel '98 una prima legge sulle lobbies, che però non superò l'iter legislativo necessario a farla entrare in vigore. Le forti contrarietà emerse sia sul piano etico che giuridico, che si appellavano al rispetto di alcuni principi costituzionali, ebbero la meglio. Un nuovo tentativo nel 2003 ebbe un successo solo parziale, poiché furono sì emanate alcune norme sul lobbying ma non organiche.

È nel 2010 che l'Assemblea Nazionale della Repubblica Slovena approva la "Legge sull'Integrità e Prevenzione della Corruzione" (ZIntPK)⁸⁷, entrata in vigore il 5 giugno dello stesso anno. Essa non è una legge limitata

⁸⁷ Gazzetta Ufficiale Slovena (2010-2011), *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*, 45/10,69/11. Per il testo tradotto in inglese si veda: <https://www.kpk-rs.si/en/>.

al lobbying come si può evincere dall'epigrafe; il capitolo relativo alla rappresentanza di interessi, cui si fa qui riferimento, è diventato parte di una più ampia legge anti-corruzione la cui approvazione si era resa urgente in seguito ad impegni politici internazionali sottoscritti dalla Slovenia.

Gli obiettivi della Legge, *inter alia*, sono di “*garantire la trasparenza delle attività di Lobbying e di promuovere l'adozione di buone pratiche nella rappresentanza di interessi, nonché reprimere e punire comportamenti illeciti definendo le condizioni entro le quali svolgere attività di lobbying nel settore pubblico*” (art. 2, comma 4). Lo stesso articolo, al comma 14, definisce il lobbying come “*qualunque contatto non pubblico di un lobbista con il decisore pubblico (Governo Parlamento, autorità ed enti locali, agenzie pubbliche e loro membri o funzionari) finalizzato ad influenzare il contenuto o la procedura di un processo decisionale*”.

La Legge slovena prevede:

- l'istituzione di un Registro dei Lobbisti (art. 58)⁸⁸, con obbligo di iscrizione per l'abilitazione all'esercizio di Lobbista (art. 56). All'atto della registrazione il Lobbista, libero professionista o Associazione o Società, indica i propri campi di interesse. Il registro è liberamente accessibile on-line;
- norme relative ad aspetti organizzativi e tecnici dell'attività di lobbying;
- norme relative all'identificazione dei lobbisti ed alla rendicontazione delle attività svolte;
- l'istituzione di una Commissione per la Prevenzione della Corruzione CPC, con poteri di controllo, di indagine e sanzionatori, inoltre a causa dei fenomeni di criminalità dilagante e delle influenze illecite che minavano pesantemente l'attività di lobbying, è stata posta in essere una sinergia tra le forze di polizia e l'istituzione di una task force costituita da Procuratori specializzati nella vigilanza per contrastare tali fenomeni;
- il diritto del lobbista ad essere invitato e a partecipare a tutte le iniziative

⁸⁸ Per registrarsi come lobbista professionista, è necessario inviare una richiesta che include informazioni circa l'ammissibilità per la registrazione nel Registro dei lobbisti che include: nome personale; codice fiscale; l'indirizzo dove il lobbista desidera ricevere notifiche su eventi pubblici e consultazioni legate al settore sociale di lobbying. Inoltre devono essere date informazioni sul tema dell'azione di lobby, devono essere annotati anche i nomi delle persone, l'identificazione, il luogo dell'espletamento dell'attività di lobbying, il nome del gruppo di interesse, o altra organizzazione, per la quale il lobbista svolge attività di lobbying, la data.

- che il Governo, i Ministeri, gli Enti locali intraprendono, purché abbiano attinenza con gli interessi dichiarati in fase di registrazione (art. 67);
- inoltre è previsto un cooling period. I decision makers e i dipendenti pubblici non possono svolgere attività di lobbying per un periodo di due anni successivi al termine del loro mandato; tali divieti non vengono applicati per la funzioni di lobbying in-house, o nei casi in cui l'attività di lobbying viene espletata per promuovere i diritti umani e lo stato del diritto e altri diritti fondamentali.

Nel 2011 la Legge fu emendata per definire quei soggetti che, pur esercitando lobbying, fossero esentati dagli obblighi del lobbista: si tratta di individui e gruppi informali o formali che agiscono allo scopo esclusivo di promuovere e difendere i valori democratici ed umanitari (ONG, associazioni religiose, associazioni scientifiche accademiche).

Da notare che la Slovenia, nel panorama europeo, si classifica al primo posto sul parametro trasparenza, anche grazie alla recente Legge sull'Accesso ai Dati dell'Amministrazione Pubblica (ZDIJZ)⁸⁹.

Tuttavia Transparency International non manca di rilevare dei punti critici nel sistema sloveno⁹⁰, sui quali viene sollecitato l'intervento del Governo. Vi è in primo luogo l'idea che la maggior parte delle attività di lobbying non vengano dichiarate; inoltre si sostiene che i media, troppo dipendenti da gruppi economici, esercitano lobbying indiretto mascherandolo con campagne di informazione e approfondimenti su temi cari a gruppi di interesse non dichiarati; infine, secondo l'associazione, gli stessi lobbisti dovrebbero implementare un codice di autoregolamentazione più adeguato.

3.8. Ungheria

Il caso ungherese è paradigmatico di come l'adozione di leggi che regolamentano la rappresentanza di interessi vada di pari passo con la crescita democratica di un paese, e viceversa⁹¹. L'Ungheria, democrazia parlamenta-

⁸⁹ Gazzetta Ufficiale Slovena (2014), *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (uradno prečiščeno besedilo)* (ZDIJZ-UPB2), Stran 5585, UR.LRS 51/06, 50/14.

⁹⁰ S. HABIČ, C. RIBIČIČ, A. IGLIČAR, B. KEČANOVIČ, *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia*, TI Publication, 2014.

⁹¹ A.S. KRISHNAKUMAR, *Towards an Interest-Group-Based Approach to Lobbying Regulation*, in *Bepress Legal Series, Working Paper* 1091, March 8, 2006.

re multipartita dalla fine del 1990, è uno dei paesi dell'ex blocco sovietico che più rapidamente riesce a innestarsi in modo non traumatico nel tessuto occidentale (ingresso nella NATO nel 1999) e comunitario (ingresso nella UE nel 2004). Anche in virtù di una posizione baricentrica nel continente europeo, lo stato magiaro si guadagna rapidamente una fama di affidabilità politica, economica e sociale, di dinamismo imprenditoriale e di ponte ideale verso l'est europeo. Gli investimenti stranieri crescono rapidamente e altrettanto rapidamente il paese si conforma a modelli occidentali. In questo contesto favorevole di attrattività economica e crescita di investimenti viene dapprima istituito dai lobbisti ungheresi un loro registro volontario (1994), cui segue una ulteriore "svolta" occidentale con la legge sulle attività di lobbying, approvata dal Parlamento di Budapest nell'aprile 2006 ed entrata in vigore nel settembre dello stesso anno⁹². La legge XLIX era ispirata al *Lobbying Disclosure Act* statunitense e finalizzata a regolamentare l'influenza dei gruppi di interesse sul governo, nonché a rendere pubblici e trasparenti i rapporti tra i lobbisti e la politica.

La Legge ungherese prevedeva:

- l'introduzione di un registro dei lobbisti pubblico, depositato presso il Ministero di Giustizia, contenente un'ampia serie di informazioni personali e professionali, sia nel caso di liberi professionisti sia di operatori in forma associata;
- il rilascio di una licenza statale a seguito dell'iscrizione al registro;
- l'obbligo per i lobbisti di aggiornare trimestralmente il registro con un resoconto dettagliato della loro attività;
- la descrizione delle modalità con cui debbono avvenire gli incontri tra le parti;
- una serie di sanzioni per i trasgressori, che vanno da pene pecuniarie al ritiro della licenza ed una serie di obblighi cui il lobbista deve attenersi, come il divieto di insider trading, di fare doni, di entità superiore ad una certa soglia, ai dipendenti pubblici con cui sono in contatto.

La Legge XLIX, nonostante la matrice statunitense, non prevedeva invece nessun meccanismo anti-*revolving doors*.

Poco dopo la sua entrata in vigore la legge mostra alcune criticità, come evidenziato dall'Unione Ungherese per le Libertà Civili⁹³, che ne evidenzia-

⁹² R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying* cit., p. 82.

⁹³ Z. LEKO, *How much disclosure is enough? Lobbying registration system in Hungary*,

no i limiti⁹⁴. La deriva autoritaria che l'Ungheria ha poi imboccato nel 2010 con la vittoria del Partito *Fidesz* e di Viktor Orban, tuttora Primo Ministro ungherese dopo le riaffermazioni del 2014 e del 2018, muta radicalmente il panorama sin qui descritto. Orban spinge infatti l'Ungheria verso un sistema che alcuni eufemisticamente descrivono come "democrazia guidata" e impone una raffica di provvedimenti drastici, come la legge sulla Naturalizzazione Semplificata, e di abrogazioni di leggi preesistenti, tra cui la XLIX sul lobbying. In tema di rappresentanza di interessi, la XLIX viene sostituita dalla CXXXI del 2012 e dal D.G. 50 del 2013 che in realtà solo marginalmente incidono sul lobbying. Questi due provvedimenti sono infatti dei surrogati fittizi che non colmano il vuoto lasciato dalla XLIX. L'introduzione del sistema delle *Strategic Partnership Agreements*⁹⁵ (SPA, Accordi partenariali Strategici) per regolare i rapporti tra politica ed economia è più una operazione volta a riconquistare la fiducia degli investitori stranieri che a recuperare il terreno perso con lo smantellamento della legge sul lobbying. In questo contesto teso a consolidare un sistema che mira, anche attraverso nuove leggi, a creare asimmetrie, privilegi, clientelismi e ad opacizzare la trasparenza, Transparency International condanna senza riserve la recente situazione ungherese richiamando l'attenzione internazionale e comunitaria sulla deriva della democrazia magiara, a dimostrazione diretta dell'interdipendenza tra qualità della democrazia e matura regolamentazione del lobbying.

3.9. Il lobbying in Scandinavia: Svezia e Danimarca

Questi due Paesi nordeuropei rappresentano in certo qual modo una singolarità: entrambi sono in testa nelle graduatorie di trasparenza e minor corruzione⁹⁶ ma nessuno dei due ha una legge organica sulla rappresen-

Comunicazione personale, Meeting dell'Organisation for Economic Co-operation and Development, Parigi, 28 maggio 2007.

⁹⁴ P. BURAI, P. HACK (eds.), *Corruption Risks in Hungary 2011 e National Integrity System Country Study, Hungary 2011*, in *Transparency International Hungary*, Budapest 2012.

⁹⁵ A. BARTHA, *Lifting the Lid on Lobbying: Strategic Partnership Agreements in an Uncertain Business Environment*, TI Publication, 2014. Il titolo della collana di TI "Apriamo gli occhi sul Lobbying" esprime perfettamente il caso di specie, come pure il doppio senso della parola "lid" che in inglese significa tanto "palpebra" quanto "coperchio".

⁹⁶ Prima la Danimarca e quarta la Svezia nella classifica "Corruption Perception Index 2016" di Transparency International.

tanza di interessi. Curiosamente, quindi, le due nazioni più virtuose non regolamentano direttamente questa attività che è fortemente correlata allo sviluppo di fenomeni corruttivi.

3.9.1. Svezia

La Svezia è una monarchia costituzionale entrata nell'Unione Europea il 1° gennaio 1995. Il Parlamento unicamerale o Riksdag, di 349 membri (per ciascuno dei quali deve essere designato un supplente) è l'autorità suprema in Svezia. I parlamentari (oggi espressione di 8 partiti politici) sono eletti con il sistema proporzionale e dispongono di un mandato quadriennale. L'articolo 4, Capitolo Primo, dello Strumento di governo stabilisce che il Riksdag è l'organo che rappresenta il popolo, approva le leggi, determina l'imposizione fiscale e decide in ordine all'impiego delle finanze statali, oltre a svolgere una funzione di controllo sul governo e l'amministrazione del Regno. Al Riksdag spetta non solo la titolarità del rapporto fiduciario con il Primo Ministro, ma anche la sua designazione: al Primo Ministro sono attribuite la nomina e la revoca dei Ministri, senza l'intervento di alcun altro organo costituzionale.

Il Riksdag può modificare la costituzione e le leggi che approva ed emana non sono soggette a revisione giudiziaria vincolante. Le nuove leggi possono essere proposte dal gabinetto dei Ministri o dai singoli parlamentari.

Il Sovrano ha un ruolo di natura sostanzialmente cerimoniale, pur essendogli riservato un ruolo consultivo in materia di affari esteri.

La ricchezza di risorse naturali (legname, ferro, acqua) e la vivacità dell'economia svedese, a forte caratterizzazione corporativa, permette alla popolazione di godere di uno fra i più elevati tenori di vita al mondo: la Svezia è saldamente ai primi posti nelle classifiche dell'ONU sullo sviluppo umano.

La Svezia non possiede una Legge sulle attività di Lobbying: sulle ragioni di questa lacuna, apparentemente paradossale per un paese socialmente così avanzato, vale la pena soffermarsi.

- Al pari di altri Paesi il Lobbying è visto con sospetto, e viene considerato un fenomeno tipico nonché deteriore della politica americana, ritenuta eccessivamente influenzata proprio dalle lobbies economico-finanziarie.
- La relativamente scarsa popolazione (circa 9,5 milioni di abitanti nel 2013) fa sì che in Svezia i politici e i lobbisti spesso si conoscano indipendentemente dalle loro attività, cosicché molte riunioni, pranzi e incontri, sulla carta informali occasioni di relazioni sociali, costituiscono in realtà vera e propria attività di lobbying.
- La pubblica amministrazione svedese gode di grande reputazione, e

fornisce servizi completi di alta qualità sia ai cittadini che alle imprese. La Pubblica Amministrazione è caratterizzata da bassissimi livelli di corruzione, percepita e vissuta, un aspetto legato alla lunga tradizione di apertura e trasparenza della società e delle istituzioni svedesi⁹⁷ e al profondo rispetto dello Stato di diritto.

- Le numerosissime ONG e associazioni di volontariato operanti in Svezia intrattengono intensi e continui rapporti con la politica e il Parlamento, influenzandone le decisioni, senza che questa prassi venga percepita come lobbying, ma piuttosto come il dipanarsi naturale di un quadro di legittime relazioni, la cui legittimità affonda le radici anche nel carattere saldamente corporativo (almeno fino agli anni '90) dell'economia svedese.

Tutti questi motivi, plausibilmente, potrebbero essere alla base della inavvertita necessità, per la politica e l'opinione pubblica, di dotarsi di una specifica Legge sul lobbying nonostante il quadro internazionale sia sempre più propenso a normare il settore.

In questo scenario in Svezia il lobbying è comunque estesamente praticato e anche se i lobbisti svedesi preferiscono riferirsi alla propria attività col termine meno compromesso di public relation, si stima che il loro numero sia passato dai circa 100 di 20 anni fa ai 700 e 800 di oggi.

Come in tutti gli altri paesi il compito principale dei lobbisti, o "PR" svedesi, è di influenzare le decisioni dei politici al governo dello stato centrale e degli enti locali. Le grandi aziende e organizzazioni sono stati a lungo i datori di lavoro dei lobbisti, incaricati di influenzare e orientare le decisioni politiche. Gli investimenti pubblici sono cresciuti enormemente nel paese scandinavo, circa € 84 miliardi di euro su base annua, e ovviamente la loro destinazione dipende dalla politica. Il settore degli investimenti statali è quindi un capitolo importante dell'attività delle società di PR svedesi, in cui operano 200 a 300 lobbisti professionisti con consolidati rapporti con i politici⁹⁸ che vengono assunti come consulenti da parte di coloro che vogliono influenzarne le decisioni.

⁹⁷ Non a caso fu proprio la Svezia, nel 1776, il primo paese al mondo a introdurre la libertà di stampa.

⁹⁸ Secondo la Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, in Svezia è tendenza consolidata per gli ex parlamentari, i loro collaboratori e gli ex dirigenti pubblici (in media il 37%) esercitare come lobbista alla fine del mandato politico o dopo il pensionamento. V. *Lobbying landscape in Sweden* (<http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-sweden>).

Il lobbying svedese è dunque una realtà attiva e fiorente⁹⁹, che si svolge senza regole specifiche in un quadro di generale fiducia nei lobbisti a patto però che agiscano sotto le mentite spoglie di *public relation manager*. Non vi è alcun obbligo di registrazione e accreditamento di gruppi di pressione e loro rappresentanti, o di segnalazione dei contatti tra funzionari pubblici e lobbisti, né è previsto alcun meccanismo di *cooling-off*.

Il Rijkstag ha invece provveduto nel 2012 a riformare la legge contro la corruzione, ridefinendone il campo di applicazione e tendendo ad un generale inasprimento¹⁰⁰.

Per il legislatore svedese la corruzione si realizza quando i rapporti intrecciati con il politico o il funzionario pubblico allo scopo di ottenere dei vantaggi, e il denaro ad essi destinato, vengono occultati. Il rispetto del principio di trasparenza, di pubblicità e di libero accesso alle informazioni diventa così determinante nel legittimare la rappresentanza di interessi, tanto che i lobbisti svedesi spesso non partecipano direttamente agli incontri che essi stessi promuovono e organizzano per i loro clienti, ma quando lo fanno dichiarano apertamente chi stanno rappresentando¹⁰¹.

Anticipando il legislatore i lobbisti svedesi avevano predisposto un codice etico di autoregolamentazione nel 2005; nel 2008 hanno poi dato vita ad una associazione, la *Public Relations Consultancies in Sweden* (PRECIS). La PRECIS assieme all'altra associazione analoga, la *Swedish Public Relations Association*, si è dotata di un nuovo codice di comportamento ispirato a quello dell'International Communications Consultancy Organisation¹⁰² (ICCO). L'iscrizione alla PRECIS non è comunque obbligatoria per i lobbisti svedesi.

3.9.2. Danimarca

La Danimarca è uno Stato membro dell'Unione Europea ed il più piccolo della penisola scandinava.

⁹⁹ Secondo Möller il 75% dei politici svedesi sono in stretto e continuo contatto coi lobbisti. In T. MÖLLER, O. RUIN (eds.), *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm 2010.

¹⁰⁰ P. UTTERSTRÖM, A. WASSÉN, *Revised Swedish Anti-Bribery Legislation Delphi Articles*, Sett. 2012. (<http://www.worldservicesgroup.com/publications.asp?action=article&artid=4793>).

¹⁰¹ A.K. HEDLUND, *Swedish lobbyists have a culture of transparency*, Intervista al The Local SE, 30 Aprile 2013.

¹⁰² ICCO Guidelines on lobby and advocacy, Giugno 2010.

I rapporti con l'Unione Europea non sono però giunti a completezza poiché la Danimarca decise di non aderire alla fase finale dell'Unione Economica e Monetaria, di non partecipare alla difesa comune, alla cittadinanza europea e alla cooperazione negli affari interni. La Danimarca è dal 1848 una monarchia costituzionale e nel 1953 è entrata in vigore una nuova Costituzione. Il sovrano è il capo dello stato, nomina il primo ministro e approva la formazione del governo.

Il potere legislativo è affidato congiuntamente al sovrano e al Parlamento unicamerale (Folketing o Dieta), composto da 179 membri eletti con sistema proporzionale misto per un mandato di quattro anni. Con un popolazione di circa 5,5 milioni di abitanti, la Danimarca rappresenta perfettamente la realizzazione delle politiche sociali e civili dei paesi scandinavi avviate nel secondo dopoguerra. Pur se con la pressione fiscale più alta al mondo, il Paese vanta scarsa disoccupazione, reddito pro-capite elevato, eccellenti servizi pubblici e socio-sanitari.

Analogamente alla Svezia, la Danimarca è, nelle indagini che indagano la percezione dei cittadini, poco soggetta alla corruzione, i cittadini hanno un forte senso di rispetto e di fiducia nelle Istituzioni politiche ed amministrative. I rapporti tra lo Stato, i cittadini e i soggetti socio-economici sono ispirati ad un criterio di naturale trasparenza. Tutti gli atti e i documenti del Governo, dello Stato e della stessa Corona sono da anni pubblici e solo in casi straordinari sottoposti a classificazione¹⁰³.

Non vi è obbligo di rendere pubblica la situazione patrimoniale dei parlamentari (solo alcuni lo stanno spontaneamente facendo) e nemmeno vi sono regole chiare sui conflitti di interesse.

Grazie alla tradizione di alti standard etici e di trasparenza nelle procedure pubbliche, sono poche le leggi formali che regolano l'integrità e l'anti-corruzione. Dal 2007 la Danimarca ha adottato un Codice di Condotta dei Pubblici Ufficiali che riporta, tra l'altro, anche molti aspetti pratici, descrivendo situazioni reali in cui si potrebbero verificare casi di corruzione. Ad esempio, i funzionari pubblici non possono partecipare ai lavori di formulazione delle leggi nel caso in cui l'influenza che potrebbero esercitare costituisca un vantaggio professionale o economico (es. il funzionario proprietario di un ingente patrimonio immobiliare non può partecipare ai lavori su una legge di riforma della tassazione degli immobili).

Nel 2013, il Parlamento ha adottato degli emendamenti legislativi intesi

¹⁰³ Prevalentemente questioni attinenti alla sicurezza nazionale.

a rinforzare la prevenzione, l'indagine e la persecuzione dei crimini economici. Per quanto riguarda la pena per la corruzione attiva, questa è stata aumentata da tre a sei anni. Il sistema danese di trasparenza dei finanziamenti ai partiti politici è regolato dall'Accounts of Political Parties Act (APPA) e dal Public Funding Act (PFA), leggi entrambe gradualmente emendate e migliorate negli ultimi anni per garantire più trasparenza.

Una recente indagine di un gruppo di ricercatori dell'Università di Aarhus¹⁰⁴ sul lobbismo danese ha messo in evidenza che le Organizzazioni di Interesse (così sono denominati i circa 1.700 e variegati gruppi di pressione o di rappresentanza di interessi) sono assai proattivi nel cercare di promuovere contatti a molteplici livelli con i politici allo scopo di partecipare e indirizzare la formazione delle leggi, investendo risorse anche ingenti.

Il processo di formazione e approvazione delle leggi danesi, improntato anch'esso alla trasparenza, è tale che sono numerose le fasi nelle quali è possibile e quindi legittimata, ma non regolata, l'occasione per gruppi esterni al Parlamento di parteciparvi.

A questo proposito le richieste inoltrate ai Ministeri di partecipazione alle sedute delle Commissioni parlamentari o di materiale rilevante ai fini dell'iter legislativo da parte delle Organizzazioni di Interesse vengono rese pubbliche e sono disciplinate dalla "*Rules on access to the written material of parliamentary committees and access to information held in the parliamentary database of committee documents*" (FTU) e da altri regolamenti parlamentari.

In questo panorama operano alcune grandi organizzazioni di lobbying. Lo studio ne individua almeno nove: Dansk Industri (la Confindustria danese), Dansk Erhverv (la Camera di Commercio danese), Landbrug & Fødevarer (Consiglio danese delle Industrie Agricole e Alimentari), LO (Confederazione dei sindacati danesi), il sindacato 3F; il sindacato FOA, KL (Governi locali Danesi), Dansk Regioner (Regioni danesi) e l'organizzazione dei consumatori Forbrugerrådet. Tra queste, la Dansk Industri è stata in grado di influenzare significativamente il piano di sviluppo e crescita economica del governo, spingendo per l'adozione di una serie di proposte sostanziali poi incluse nella legge. Secondo gli Autori il ridotto numero di grandi lobbisti, solo nove, potrebbe costituire un serio rischio per la democrazia, rischio però mitigato dal fatto che questi nove soggetti sono per lo più organizza-

¹⁰⁴ A.S. BINDERKRANTZ, P.M. CHRISTIANSEN, H.H. PEDERSEN, *Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media*, in *Governance* 28, 2015, p. 95-112.

zioni rappresentative tanto dei dipendenti quanto dei datori di lavoro, o dei consumatori e dell'industria: sono cioè una buona e bilanciata espressione della molteplicità di interessi della popolazione danese nel suo complesso.

Le società che operano principalmente nel settore della rappresentanza di interesse si sono associate nella Public Relations Foreningen e nella Danish Association of Communication Professionals (BPRV) che ha adottato il codice di regolamentazione dell'IPRA¹⁰⁵ (International Public Relations Association).

La consapevolezza di questa intensa attività di lobbying aziendale ha promosso la discussione nel Parlamento danese¹⁰⁶, sulla necessità di istituire un Registro dei lobbisti e delle Organizzazioni di Interesse e di compilare verbali e agende, da pubblicare sul web, sugli incontri dei lobbisti con i parlamentari. Si era optato per una legge che introducesse gradualmente questi obblighi, con un primo anno di adesione su base volontaria, per poi aumentare i vincoli; tuttavia il progetto non è andato oltre il 2012, anno in cui si sperimentò provvisoriamente un Registro a iscrizione volontaria che non ebbe poi seguito negli anni successivi, e la Danimarca è ancora sprovvista di una legge sul lobbying.

In conclusione appare che, nonostante l'attuale carenza di strumenti legislativi adeguati e le raccomandazioni di Transparency International, il lobbying (o meglio la rappresentanza politica di interessi, locuzione più gradita agli scandinavi) per svedesi e danesi non costituisce un rischio per la democrazia, la trasparenza e la giustizia. Evidentemente l'ottima reputazione che i governi e le pubbliche amministrazioni continuano a guadagnarsi, la scarsissima corruzione reale e percepita, la naturale inclinazione alla trasparenza, al rispetto delle istituzioni e delle sue leggi e l'alto senso civico della popolazione propensa anche all'associazionismo ed alla partecipazione alla vita politica, fa sì che la legge sul lobbying non figuri ai primi posti nell'agenda politica scandinava.

Implicitamente non può sfuggire che laddove prevalgono saldi valori civili e democratici, sembrerebbe realizzarsi una situazione ambientale così poco suscettibile alla corruzione sistemica da non richiedere strumenti legislativi particolarmente e specificamente congeniati per prevenirla nelle sue

¹⁰⁵ Il Codice di condotta IPRA è disponibile in italiano su https://www.ipra.org/static/media/uploads/code_of_conduct/italian.pdf.

¹⁰⁶ In particolare si segnala l'iniziativa del parlamentare Benny Engelbrecht (MP, Socialdemocratico).

molte forme degenerate, come appunto può esserlo l'indebito esercizio di pressioni e di influenze.

4. Le regole sul lobbying in Europa

4 milioni di Km², 508 milioni di abitanti, 28 paesi membri (fra poco 27), 13920 mld di € di PIL. Con questi numeri l'UE rappresenta senz'altro l'istituzione con il più alto grado di complessità politico-amministrativa su scala planetaria. Bruxelles, la capitale europea sede delle maggiori istituzioni comunitarie, è la città in cui convergono le istanze e gli interessi provenienti da tutti gli stati membri, dalle Organizzazioni e Associazioni non governative comunitarie, dal mondo dell'industria, delle telecomunicazioni, della finanza, del lavoro, del commercio, delle professioni, dell'istruzione, solo per citarne alcuni. Non è sorprendente che il lobbying sia stato, sin dall'avvio dell'esperienza comunitaria, una attività di grande importanza ed in costante crescita. Oggi i lobbisti che operano intorno al sistema UE – considerando sia i *consultants* sia gli *in house* – sono circa 30.000, appena un migliaio in meno del personale della Commissione europea.

Quali sono i tratti distintivi del lobbying nell'UE? Prima di tutto, rispetto alle realtà nazionali, le lobby che operano a livello comunitario rappresentano interessi transnazionali. Inoltre, non dovendo operare all'interno delle classiche contrapposizioni tra maggioranza e opposizione – ed essendo proseguito per lungo tempo in assenza di regolamentazione – il lobbying sulle Istituzioni UE ha posto e pone a tutt'oggi questioni diverse da quelle che si ritrovano nei singoli stati membri. Un domanda rilevante è se, in un sistema così peculiare e complesso, il lobbying contribuisca alla partecipazione democratica al processo legislativo, o al contrario – essendo i gruppi più potenti quelli che più facilmente possono permettersi il lobbying su scala europea – rappresenti una interferenza nel lavoro dei decisori europei e sulle leggi da essi emanate. Sta di fatto che oltre a ricevere pressioni per avvicinare la legislazione europea alle esigenze rappresentate dai lobbisti, la UE, in una logica mutualistica, trae dalle lobby preziose informazioni che esprimono la media ponderata delle necessità del proprio tessuto socio-economico così variegato ed esteso. Questo è particolarmente utile quando è necessario legiferare su tematiche complesse mirando all'armonizzazione tra i singoli stati membri, che spesso si trovano in contrasto per interessi, normative e consuetudini divergenti come accaduto ad esempio per le direttive in materia di sicurezza alimentare.

Non sorprende, quindi, che le lobby abbiano da sempre frequentato Bru-

xelles¹⁰⁷. È solo negli anni '90 che il dibattito attorno al tema della garanzia di trasparenza e correttezza nei processi decisionali comunitari si fa così acceso da spingere il Parlamento ad istituire un proprio Registro per la Trasparenza. La Commissione arriva a compiere lo stesso passo ben 13 anni più tardi, nel 2008¹⁰⁸. A seguito dell'accordo interistituzionale¹⁰⁹ del 2011, la Commissione e il Parlamento istituirono un comune Registro per la Trasparenza (RT)¹¹⁰. È l'RT, quindi, lo strumento attraverso il quale l'UE ha inteso rendere tracciabili le attività dei gruppi di pressione, dei portatori d'interessi e dei lobbisti. Nonostante la non obbligatorietà dell'iscrizione l'RT ha avuto un buon successo se si considera che fino al 2013 – secondo Greenwood e Dreger¹¹¹ – si sono registrate circa il 75% delle organizzazioni collegate alle imprese e circa il 60% delle Organizzazioni Non Governative che fanno lobbying a Bruxelles. Percentuali di adesione molto più alte di quelle di paesi dove la legge sul lobbying prevede la registrazione volontaria, come ad esempio la Germania. Ciononostante l'RT è stato oggetto di ampie discussioni presso le Istituzioni comunitarie ed il riesame del testo da parte del Parlamento ha portato alla sottoscrizione, il 16 settembre 2014, di un nuovo Accordo Interistituzionale in base al quale è stato formulato un nuovo RT («Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche europee») entrato in vigore il 1° gennaio 2015¹¹² e che comprende anche un codice di condotta.

Di seguito una sintesi dei punti salienti della normativa europea così come risulta dopo gli aggiornamenti del 2015.

- Il Registro è pubblico, accessibile dal web ed è gestito, come prima del 2015, dal Joint Transparency Register Secretariat¹¹³, un organismo

¹⁰⁷ Peralto, nelle loro diverse formulazioni, i Trattati dell'Unione hanno sempre previsto la possibilità di un dialogo diretto tra i cittadini e le Istituzioni secondo il principio della democrazia rappresentativa, come sottolineato dagli articoli 10 e 11 del Trattato sull'Unione europea attualmente in vigore.

¹⁰⁸ La cronistoria dettagliata dell'evoluzione del lobbying nella UE è fornita da D. GUÉGUEN, *European lobbying*, Bruxelles 2007, p. 13 ss.

¹⁰⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:IT:PDF>

¹¹⁰ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it>.

¹¹¹ J. GREENWOOD, J. DREGER, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, in *IGA*, 2.2, 2013, p. 139-162.

¹¹² http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines_it.pdf.

¹¹³ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/jointSecretariat.do?locale=en>.

composto da alcuni dei membri dei segretariati generali del Parlamento Europeo e della Commissione Europea. Il Segretariato provvede ad effettuare controlli a campione per verificare la correttezza dei dati, per una media di circa 800 controlli all'anno. I dati carenti vengono integrati con una richiesta diretta all'iscritto il quale è tenuto a fornirli pena la sospensione dal registro.

- L'accordo interistituzionale stabilisce che ricadono nell'applicazione del registro "tutte le attività svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente¹¹⁴ l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali o mezzi di comunicazione impiegati – ad esempio l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri studi (think-tanks), le piattaforme, i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale" (pt. III del nuovo accordo, par. 7).
- Tutte le organizzazioni e i liberi professionisti che svolgano attività comprese nell'ambito di applicazione del registro, siano esse in corso o in preparazione, sono chiamati¹¹⁵ a registrarsi (par. 8)¹¹⁶. Se l'attività è svolta da un intermediario, l'ammissibilità alla registrazione vale tanto per l'intermediario che per il rappresentato.
- L'ammontare delle parcelle per l'intermediazione deve essere riportata nel registro (trasparenza finanziaria)¹¹⁷.

¹¹⁴ Per influenza "diretta" si intende l'influenza esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con le istituzioni dell'Unione o altra azione che faccia seguito a tali attività, mentre per "influenza indiretta" si intende l'influenza esercitata mediante vettori intermedi come i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali mirati alle istituzioni dell'Unione. Sempre l'art. 7 specifica ulteriormente le attività mirate ad influenzare il decisore pubblico.

¹¹⁵ Si sottolinea che il termine "chiamati" è quello utilizzato nel testo ufficiale italiano (*expected* in quello inglese): la sua adozione esprime il miglior compromesso tra chi vorrebbe rendere obbligatoria la registrazione e chi vorrebbe mantenerla facoltativa.

¹¹⁶ Sono sei le sottocategorie nelle quali vengono suddivisi i lobbisti: I – Società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti (1.050); II – Lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali e professionali (4.605); III – Organizzazioni non governative (2.313); IV – Centri di studio, istituti accademici e di ricerca (647); V – Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose (43); VI – Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti (425). Ad aprile 2016 figuravano 9083 soggetti iscritti.

¹¹⁷ Ai fini della trasparenza finanziaria, anche i clienti "non sono esonerati dal registrarsi e dall'includere nei propri preventivi di spesa il costo di eventuali attività subappaltate a intermediari".

- I par. 10-12 specificano invece le attività che non rientrano nell'ambito del registro. Si tratta di attività svolte a) dalle parti sociali (sindacati, associazioni di datori di lavoro, ecc.) “quando esercitano il ruolo loro conferito dai Trattati”; b) “mutatis mutandis, da qualsiasi ente specificamente designato dai trattati a svolgere un ruolo istituzionale”; c) in seguito a richieste dirette e individuali delle istituzioni dell'Unione o di deputati al Parlamento europeo, come le richieste specifiche o periodiche di informazioni concrete, dati o consulenze.
- I par. 13-20 contengono disposizioni specifiche circa la natura dei soggetti dispensati oppure chiamati alla registrazione. Uno stesso soggetto può essere dispensato o meno a seconda delle circostanze. Ad esempio Il registro non si applica alle chiese e alle comunità religiose. Tuttavia, gli uffici di rappresentanza o le persone giuridiche, gli uffici e le reti istituiti per rappresentare chiese e comunità religiose nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a registrarsi. Analoga disposizione si applica ai partiti politici.
- Il par. 21 indica gli impegni che il lobbista assume al momento dell'iscrizione, come il consenso a rendere pubblici i propri dati e l'impegno ad agire in conformità al codice di condotta (v. punto seguente).
- L'RT comprende anche un Codice di condotta in 12 punti, riportato nell'All. III. Il codice non prevede vere norme anti *revolving doors*, istituzionalizzando in qualche modo il reclutamento dei lobbisti nelle fila degli ex funzionari e parlamentari europei¹¹⁸. Il Codice è rivolto ai soli lobbisti e non riguarda i funzionari e i parlamentari europei. Per essi valgono i rispettivi regolamenti ad esempio, per gli eurodeputati, l'All. I del Regolamento del Parlamento Europeo¹¹⁹.
- La parte VI indica i provvedimenti applicabili agli iscritti. Sono di fatto

¹¹⁸ Si è stabilito che il lobbista, prima di stipulare qualsiasi rapporto contrattuale con una persona appartenente alla specifica cerchia di un deputato o di assumerla, debba ottenere il consenso del parlamentare europeo interessato, All. III (lett. i). La restrizione è debole, e riflette l'opinione che, poiché per essere un buon lobbista è necessaria una buona conoscenza delle politiche, dei processi e dei soggetti che operano nell'ambito comunitario, i professionisti del settore vanno scelti proprio tra le fila di ex parlamentari, burocrati o dirigenti UE. Va da sé che questa visione in certa maniera istituzionalizza e incoraggia possibili conflitti di interessi.

¹¹⁹ L'art. 6 del Regolamento del Parlamento Europeo riporta blandissime limitazioni per gli ex funzionari o parlamentari UE nel momento in cui svolgono attività di lobbying, ma non sono certo da considerarsi norme anti *revolving doors*.

dei benefit volti ad incentivare la registrazione. Il Parlamento concede l'agevolazione dell'accesso alla sede e agli uffici del Parlamento europeo, nonché l'autorizzazione ad usufruirne per organizzare o co-ospitare incontri di lavoro; la trasmissione agevolata di informazioni circa l'agenda dei lavori parlamentari e della Commissione; la partecipazione in qualità di intervenienti alle audizioni delle commissioni ed, infine, il proprio patrocinio. La Commissione, a sua volta, concede analoghi incentivi, compreso il patrocinio.

- La parte VII, artt. 31-34, stabilisce i provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta e le modalità con cui è possibile segnalare le eventuali inadempienze o presentare dei reclami. La segnalazione ed il reclamo integrano l'attività di controllo svolta dal Segretariato. Nei casi di palese, ripetuta e grave inadempienza, "il soggetto registrato di cui trattasi è radiato dal registro per un periodo di uno o due anni, con menzione pubblica del provvedimento nel registro".

La revisione del 2015 dell'RT ha prodotto una serie di effetti positivi, in particolare il forte incremento del numero assoluto dei soggetti che si sono poi registrati. Tuttavia l'RT mostra ancora dei punti deboli che dovranno essere rapidamente corretti, così come sollecitato da Transparency International¹²⁰. Il principale riguarda senz'altro il fatto che la registrazione è ancora su base volontaria. Ciò fa sì che molti attori, anche influenti, abbiano deliberatamente scelto di non registrarsi (secondo alcuni sarebbero i due terzi dei soggetti e delle società che esercitano lobbying) non sottoscrivendo così il codice di condotta a questo collegato.

Di fatto l'UE ha fino ad oggi preferito adottare il cosiddetto modello degli "incentivi", piuttosto che quello più rigido della "gabbia"¹²¹ che presuppone l'obbligo di registrazione per ogni mediatore d'interessi. A fronte del consistente numero di adempimenti posti in capo ai lobbisti che optano per l'iscrizione al registro, gli si garantisce però la legittimazione attiva alla partecipazione ai processi di formazione degli atti normativi ed una serie di ulteriori agevolazioni a compensazione degli obblighi assunti iscrivendosi. Questo modello ha un suo fondamento ma il limite principale dell'RT è che chi sceglie di non registrarsi, sebbene non goda di queste agevolazioni,

¹²⁰ S. MULCAHI, *Lobbying in Europe* cit.

¹²¹ L. CUOCOLO, G. SGUEO, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in *Quaderni Bocconi*, Paper n. 13, Gennaio 2014.

non è comunque soggetto a limitazioni tali da ostacolare significativamente l'esercizio dell'attività di lobbying. Tuttavia, in base agli impegni sottoscritti il sistema dovrebbe essere profondamente riformato con l'introduzione dell'obbligatorietà della registrazione.

Transparency International raccomanda inoltre di: estendere l'accordo interistituzionale al Consiglio Europeo; introdurre l'obbligo di allegare ad ogni nuova legge la traccia degli incontri coi lobbisti che ne hanno accompagnato l'iter (*footprinting*); adottare un codice etico per tutti i politici e i funzionari UE più rigido, prevedendo soprattutto delle norme anti *revolving-doors*; affidare ad un ente terzo la valutazione etica del Parlamento, Consigli e Commissione UE; promuovere e adottare tutte le pratiche per massimizzare la trasparenza. Accanto a queste raccomandazioni rivolte direttamente all'UE, molte altre stimolano l'UE ad adoperarsi affinché tutti gli stati membri adottino normative armonizzate tra loro e con quella comunitaria.

La ragione di questa inadeguatezza proprio nelle istituzioni che maggiormente dovrebbero essere da riferimento per i paesi membri è probabilmente da ricondurre alla complessa storia politica e giuridica dell'Unione. L'ordinamento europeo si è sempre informato al fondamento dell'adesione di più stati indipendenti che nel tempo si sono riorganizzati in senso europeo in base a trattative complesse¹²² condotte in assenza di un vero dibattito politico poiché l'UE è priva di un sistema rappresentativo pienamente adeguato.

In questo contesto i singoli stati hanno costantemente frapposto resistenze più o meno energiche all'adozione di leggi che avrebbero imposto delle rinunce alla propria autonomia decisionale. Anno dopo anno, la crescente rilevanza economica, sociale e culturale dell'Europa sui singoli stati, ha spostato sempre più a Bruxelles il baricentro delle decisioni e progressivamente si è assistito all'affermazione del principio di supremazia del diritto comunitario su quello nazionale. È dal tortuoso sviluppo di queste dinamiche che probabilmente deriva la non del tutto tempestiva e incisiva regolamentazione sul lobbying europeo.

Altra questione che non ha agevolato l'adozione di un modello più forte, oggetto di accese dispute, è se il legislatore europeo abbia titolo a riformare le attività dei lobbisti. L'UE può infatti emanare leggi che impongono doveri ai cittadini sotto la sua giurisdizione solo nel caso in cui ci sia una

¹²² A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano 2001, p. 3 ss.

esplicita competenza delle istituzioni. Quindi, in base a ciò, le istituzioni europee avrebbero titolo a regolare le attività di lobbying per quanto riguarda i propri funzionari e rappresentanti, ma non per quanto riguarda i lobbisti (soggetti esterni alle istituzioni). Questa impasse potrebbe però, nel caso di specie, essere superata dalla “clausola di flessibilità” inclusa nell’articolo 352 del Trattato dell’Unione Europea: questa prevede che se l’azione della UE è necessaria per conseguire uno dei suoi obiettivi, pur mancando una base giuridica nei trattati, questa può essere adottata attraverso una procedura legislativa speciale, a condizione che ci sia accordo unanime all’interno del Consiglio dell’UE e un’approvazione da parte del Parlamento Europeo. In questo caso l’obiettivo dell’Unione Europea sarebbe quello di perseguire l’obiettivo della trasparenza tutelato agli articoli 1 e 15 del TFEU.

Da sottolineare, infine, che il Parlamento Europeo ha previsto un secondo riesame dell’RT per: giungere alla obbligatorietà della registrazione dei lobbisti e introdurre lo strumento dell’“impronta legislativa”, ossia un modulo da allegare, su base volontaria, alle relazioni elaborate dai deputati nel quale far figurare tutti i rappresentanti d’interessi che abbiano avuto un impatto sostanziale sulle relazioni stesse.

Oltre a ciò, nel 2017 è entrata in vigore la Direttiva 2014/95/UE¹²³ che, pur non riguardando direttamente il lobbying, introdurrà ai fini della trasparenza dei significativi miglioramenti circa la divulgazione delle informazioni di carattere non finanziario da parte di imprese di grandi dimensioni (oltre 500 addetti operanti in più stati membri), che dovranno fornire un quadro completo e fedele delle loro politiche, dei loro interessi, dei loro risultati e dei rischi a cui sono esposte è importante per gli interessi delle imprese, degli azionisti e di altri portatori di interesse.

5. La situazione in Italia

Sebbene si stia consolidando la consapevolezza che il lobbying costituisce un fenomeno “fisiologico” nelle democrazie moderne, tendente a degenerare proprio in carenza di regole di trasparenza e partecipazione¹²⁴,

¹²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0095&from=EN>.

¹²⁴ R. DI MARIA, *Stati Uniti, la professionalizzazione del lobbista come garanzia di trasparenza*, in *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Collana di Diritto, Franco Angeli, 2013.

l'Italia non dispone ancora di una regolamentazione autonoma e specifica in materia di rappresentanza di interessi. Eppure la rilevanza del tema non è stata mai ignorata, come testimoniano le numerosissime proposte di legge sul lobbying, sempre rimaste tali, d'iniziativa parlamentare o governativa, che dal 1954 ad oggi si sono succedute¹²⁵.

Diverso l'atteggiamento nell'opinione pubblica, tradizionalmente ostile al lobbying, nella quale prevale l'idea che le lobby siano l'espressione più sottile e pervasiva dei privilegi di casta. Questa visione ha probabilmente influito negativamente sul legislatore e ha contribuito a vanificare le iniziative volte a regolare il settore, perché regolandolo si sarebbe anche riconosciuta la legittimità di una realtà considerata ai margini della legalità. A ciò si aggiunga che in Italia è stata fino a pochi anni fa radicata l'idea che fossero i partiti politici, attorno ai quali si coagulava l'universo dei Sindacati, delle categorie ecc., gli unici soggetti titolati a rappresentare gli interessi.

Questo pregiudizio sulla legittimità stessa delle lobby non trova però alcun fondamento nella giurisprudenza. Infatti la Corte Costituzionale, inserendosi autorevolmente nel dibattito, si è pronunciata riconoscendo che l'esistenza dei gruppi di interesse è fatto assolutamente lecito¹²⁶. Il riconoscimento costituzionale del ruolo dei sindacati, del diritto di libera associazione, del diritto di sciopero, del diritto di petizione e dell'istituto del referendum, costituisce esso stesso una legittimazione dell'interesse a intervenire nel processo decisionale.

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

Infine, i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato contengono norme che regolano l'accesso e la partecipazione al processo legislativo dei portatori di interessi in Parlamento. Gli articoli 144 e il 48 dei Regolamenti

¹²⁵ L'esame di queste iniziative è anche indicativo di come la percezione del lobbying sia cambiata attraverso il succedersi delle legislature.

¹²⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 379, 2004.

di Camera e Senato, rispettivamente, prevedono audizioni, presso tutte le Commissioni, di rappresentanti locali, rappresentanti del settore privato, associazioni di categoria e altri esperti della materia in esame al fine di acquisire informazioni e documenti rilevanti per l'attività parlamentare. Tuttavia tali audizioni sono discrezionali e non prevedono una relazione scritta sulle attività svolte. È chiaro che i citati articoli della legge n. 246/2005 e dei regolamenti di Camera e Senato non colmano il vuoto legislativo sui gruppi d'interesse.

Probabilmente per questo motivo la Giunta per il regolamento della Camera, a pochi giorni di distanza uno dall'altro, ha approvato il Codice di condotta dei deputati (12 aprile 2016)¹²⁷ e un provvedimento di Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati (26 aprile 2016)¹²⁸.

I due atti hanno origine da due proposte di modifica del Regolamento finalizzate all'adozione di un organico codice etico dei parlamentari, il cui esame presso la Giunta per il regolamento è iniziato il 7 luglio 2015 (doc. II, n. 2, Binetti e doc. II, n. 11, Nicoletti).

Nella seduta del 10 marzo 2016 il relatore ha sottoposto alla Giunta una proposta di codice di condotta e una proposta di disciplina delle attività di lobbying, in quanto, a suo avviso, i due aspetti sono inscindibilmente legati tra loro. Successivamente, il relatore ha presentato una nuova formulazione sia del codice di condotta, sia della regolamentazione dell'attività di lobbying, poi discusse dalla Giunta nella seduta del 23 marzo 2016 e successivamente approvate in via definitiva la prima nella seduta del 12 aprile 2016 e la seconda nella seduta del 26 aprile 2016.

In particolare, il provvedimento di regolamentazione delle lobby entra poi in vigore il 10 marzo 2017 prevede: l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei Deputati presso le sue sedi; l'iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei Deputati interessi leciti; l'obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla

¹²⁷ http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conosce-relacamera/upload_files/000/000/336/original_codice_condotta_deputati.pdf.

¹²⁸ <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2016&mese=04&giorno=26&view=filtered&commissione=15#data.20160426.com15.allegati.all00050>.

Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati; l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro. Il 10 giugno 2015, anche al Senato è stata presentata una proposta di modifica del regolamento che prevede l'adozione di un codice di condotta dei senatori (Doc. II, n. 29).

Un anno dopo il regolamento dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati è entrato in vigore (10 marzo 2017) e, sotto la spinta dell'allora presidente Laura Boldrini, è stato istituito ufficialmente il primo registro dei rappresentanti di interesse del Parlamento italiano. Ai lobbisti iscritti al registro è riservata una "stanzetta" che evita il consueto e disordinato bivacco di fronte alle aule parlamentari. Ma i lobbisti sono anche tenuti a rispettare nuove norme – se intendono svolgere attività di lobby – in particolare devono iscriversi al Registro. Gli ex ministri o componenti dell'esecutivo possono chiedere l'iscrizione al registro solo se è trascorso almeno un anno dal termine del loro mandato. Tra gli impedimenti all'esercizio del lobbying l'aver subito negli ultimi dieci anni condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica o il patrimonio. Il regolamento non prevede però sanzioni specifiche per i trasgressori, se non la sospensione o cancellazione dal registro¹²⁹. A oggi sono accreditati 233 portatori di interessi (il regolamento non fa mai riferimento a lobby o lobbista), è stata comminata una prima sanzione ed i primi bilanci, anche critici, sull'efficacia del nuovo regolamento cominciano ad essere formulati¹³⁰.

In mancanza di una legge nazionale sulle attività di lobbying, alcune regioni (Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria) ne hanno approvate di proprie. Le leggi attualmente in vigore sono state per lo più formulate sull'esempio dell'RT europeo, con un registro volontario dei lobbisti, un elenco degli strumenti e modalità consentite per l'esercizio del lobbying e le sanzioni per chi viola le norme.

La Toscana è stata la prima con una legge regionale non immune da vizi: ad esempio essa non fornisce la definizione specifica di "lobbista", si applica solo ai rapporti col Consiglio regionale e non con la Giunta – cui spetta

¹²⁹ Per un dettaglio critico sulle norme contenute nel Regolamento si veda https://www.agi.it/politica/nasce_il_registro_delle_lobby_chi_pu_iscrivarsi_e_come_funziona-1569810/news/2017-03-09/.

¹³⁰ Una prima disamina critica del Regolamento è stata formulata nell'articolo di Openpolis su <https://www.openpolis.it/registro-lobby-della-camera-bisogna-andare-avanti/>.

il potere esecutivo – ed infine il registro è riservato alle organizzazioni la cui struttura è basata su principi democratici, precludendo così l’accreditamento alla maggior parte delle aziende e delle agenzie di consulenza. Nell’ottobre 2014 i 130 soggetti iscritti erano, infatti, associazioni della società civile, ONG, sindacati locali, fondazioni e istituti di ricerca.

La legge regionale del Molise è una replica di quella della Toscana e, considerando che non ve ne è traccia del registro sul sito ufficiale della Regione, in sostanza inefficace.

L’Abruzzo ha invece approvato una legge più puntuale, con una precisa definizione di “lobbista” e la possibilità per i gruppi di interesse di accreditarsi e accedere sia al Consiglio che alla Giunta regionale. La legge è entrata in vigore alla fine del 2012, ma la sua concreta attuazione ed efficacia appaiono ancora lontane: al momento i soggetti iscritti al registro sono circa venti tra associazioni, federazioni ordini professionali e ONG e, dato indicativo, nessun lobbista *stricto sensu*.

Infine il Consiglio regionale della Calabria ha approvato la propria legge sui “gruppi di pressione”, la n. 4 del 12 febbraio 2016¹³¹ mirante a favorire la trasparenza dell’attività politica e amministrativa della Regione. Si tratta di un testo ispirato all’RT che ha il pregio di anticipare alcune modifiche sostanziali previste dal legislatore europeo. Ad esempio la L.R. 4 istituisce il registro pubblico dei lobbisti che prevede l’obbligo di accreditamento senza differirlo nel tempo, a differenza dell’RT per il quale l’iscrizione è stata volontaria fino al 2017. Vengono inoltre individuati obblighi e prerogative dei “rappresentanti di interessi particolari” che, sostanzialmente, si concretizzano con le richieste di audizioni e con la possibilità di presentare proposte e studi in relazione a singoli argomenti e questioni. Parimenti la legge stabilisce facoltà e obblighi per i decisori pubblici e fissa dei termini per la predisposizione e adozione di un codice etico e per la verifica dello stato di attuazione e dell’efficacia.

Ma l’esperienza italiana più interessante e indicativa è forse quella del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) che nel 2012, con un decreto del Ministro Catania (D.M. 2284)¹³², ha introdotto una regolamentazione per la partecipazione dei gruppi di interesse ai propri processi decisionali. Il decreto è allineato agli standard dell’UE e si fonda su

¹³¹ http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/testicoordinati/2016-4_2016-02-15.pdf.

¹³² D.M. n. 2284 del 9 febbraio 2012.

due elementi principali: il registro di lobbisti e la procedura di consultazione permanente. I lobbisti che esprimono la volontà di partecipare alle consultazioni e presentare documenti o proposte devono obbligatoriamente iscriversi al registro pubblico e i funzionari ministeriali devono riportare in un documento allegato all'atto normativo i partecipanti e le modalità con cui il processo consultivo si è svolto. Il decreto ha anche istituito un'Unità di Trasparenza che si occupa della gestione delle iscrizioni al registro e in generale di assicurare la trasparenza del processo decisionale all'interno del Ministero e di coordinare le attività relative all'attuazione della citata legge 246/2005.

Questi elementi collocano il D.M. 2284 in una posizione molto più vicina alle più evolute leggi sul lobbying presenti sullo scenario europeo ed internazionale rispetto alle leggi regionali attualmente vigenti. Un ulteriore elemento di qualità è che il D.M. 2284 fornisce una definizione efficace di lobbisti: coloro che *“rappresentano professionalmente presso il Ministero interessi leciti al fine di incidere sui processi decisionali pubblici”*. La definizione comprende quindi, unica in Italia, anche le persone fisiche o giuridiche che rappresentano gli interessi di terzi, di tipo economico e non.

Proprio su questo punto è riemerso prepotentemente il vulnus interpretativo e culturale che avvolge le attività di lobbying in Italia; infatti nell'elenco del MIPAAF non figurano proprio le principali organizzazioni del settore agricolo, che rifiutano di essere identificate come lobbisti. L'ostilità pregiudiziale si concretizza poi nelle azioni di contrasto e di ridimensionamento del D.M. 2284 che però non ha portato a risultati concreti, se non a renderne incerto il futuro. Una nuova svolta, in senso positivo, è stata imposta dal D.M. 5528 Martina del 27 maggio 2015¹³³ con l'istituzione dell'“Elenco portatori di interesse” interno al MIPAAF, che ribadisce la volontà di incentivare e garantire la partecipazione dei portatori di interessi al processo decisionale per migliorare la qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa nella fase di produzione degli atti normativi e dei regolamenti.

Prescindendo da una analisi più puntuale, il registro del Ministero dell'Agricoltura rimane comunque un tassello importante (seppur embrionale) dell'attività regolamentazione del lobbying e, anche se limitata ad un'unica amministrazione pubblica, è il primo atto legislativo concreto contenente diritti e doveri dei rappresentanti di interesse e dell'amministrazione dopo decenni di proposte di legge mai arrivate a compimento.

¹³³ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8698>.

Il nostro paese sta quindi ancora percorrendo un tracciato irto di contraddizioni e difficoltà la cui soluzione, che passa anche attraverso l'approvazione di una legge sul lobbying ispirata ai modelli più virtuosi, è resa più urgente dalla necessità di recuperare quella credibilità, pena la sfiducia investitori e interlocutori stranieri, che oggi il sistema Italia non presenta. La frequenza di scandali che denunciano la permeabilità dello Stato a fenomeni di corruzione non fanno che acutizzare questa urgenza.

6. Conclusioni: un quadro di insieme

Si può tentare di presentare le varie leggi che gli Stati analizzati hanno adottato per regolamentare le attività di rappresentanza degli interessi classificandole attraverso gli elementi/attributi che la disciplinano. Le varie norme possono così essere confrontate a seconda del numero di attributi che contengono. Resta ovviamente la consapevolezza che la presenza di uno specifico riferimento all'interno di una legge non ne implica l'effettività ma dà, almeno, una misura dell'importanza che in fase di elaborazione della legge è stata data all'attributo stesso. In questo lavoro sono stati individuati nove attributi principali. Il risultato di questa classificazione è sintetizzato in tabella 1.

Poiché, come si è detto, le diverse leggi analizzate sono rivolte alla regolamentazione delle attività di lobbying, un *primo* attributo che può essere preso in considerazione è se all'interno della norma esista una definizione, più o meno precisa, dei termini: lobbying, lobbista e decisore; ovvero dell'azione che cade sotto la lente della norma e dei due attori principali le cui attività, in materia di rappresentanza di interessi, sono oggetto di regolamentazione.

Un *secondo* elemento di classificazione è dato dalla presenza o meno, all'interno delle leggi, di riferimenti alla necessità di adottare codici etici o principi di trasparenza.

Un *terzo* è la richiesta di istituire dei registri delle attività di lobbying. Questi possono essere obbligatori o volontari, pubblici e non, e nel caso debbano avere pubblicità se questa debba essere assicurata via web o attraverso altre forme.

Un *quarto* attributo è quello della differenziazione dei soggetti che hanno l'obbligo di tenere tali registri. A questo riguardo le varie leggi individuano diversi livelli di obbligatorietà per lobbisti, imprese, ONG e Onlus.

Un *quinto* attributo ha lo scopo di definire quali dati devono essere obbligatoriamente tracciati all'interno dei registri. Questi possono essere, ad

esempio, la ragione sociale dell'impresa, il nominativo dei clienti, il nominativo del *decision maker* contattato, lo scopo del contatto, il calendario degli incontri e la rendicontazione economica delle attività di rappresentanza di interessi.

Un *sesto* attributo è dato dalla richiesta di identificazione dell'organo o soggetto responsabile della compilazione e custodia del registro.

Un *settimo* attributo individua la presenza, nella norma, di sanzioni per chi viola quanto da essa prescritto distinguendo fra sanzioni di tipo penale e/o amministrativo.

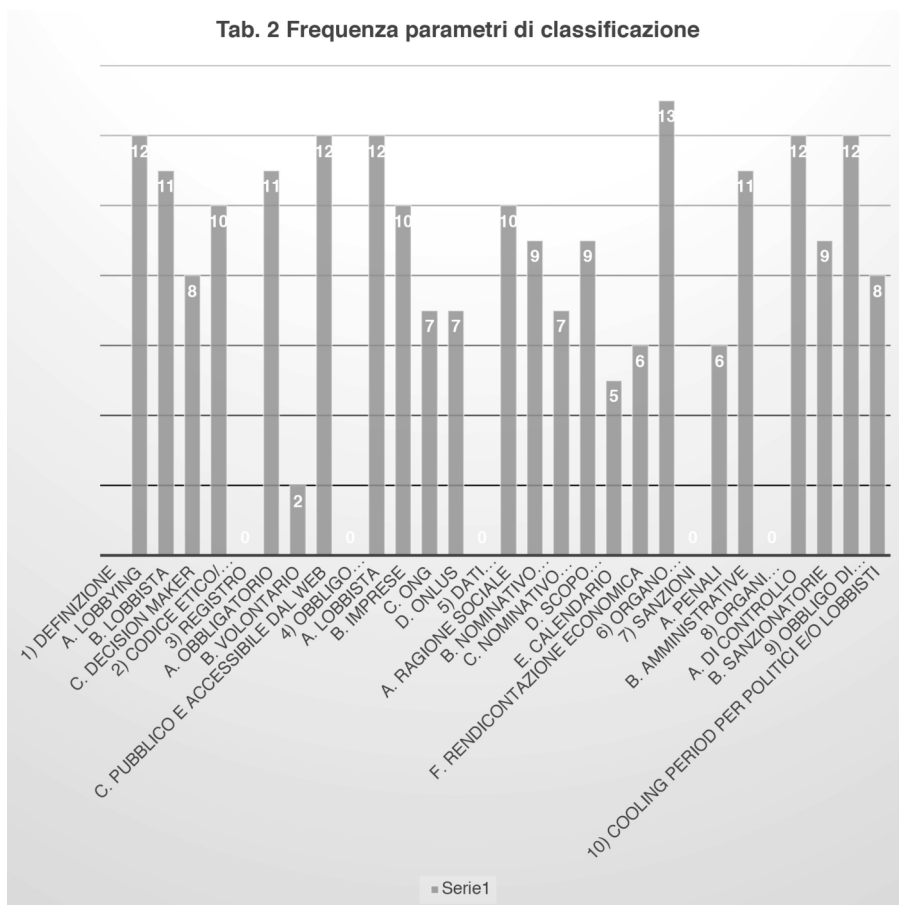
Un *ottavo* attributo consente di classificare le leggi analizzate a seconda dell'esistenza o meno di un organo preposto con specifiche competenze di controllo e/o sanzionatorie.

Un *nono* attributo chiarisce se la norma contiene indicazioni sulla modalità e tempistica di aggiornamento del registro.

Il *decimo* e ultimo attributo individua la presenza nella legge di specifici riferimenti a *cooling period* per politici e lobbisti, si tratta delle cosiddette norme anti *revolving door*.

Dalla tabella 1 possono essere ottenute le tabelle 2 e 3, attraverso una semplice estrapolazione delle frequenze relative degli attributi presentati.

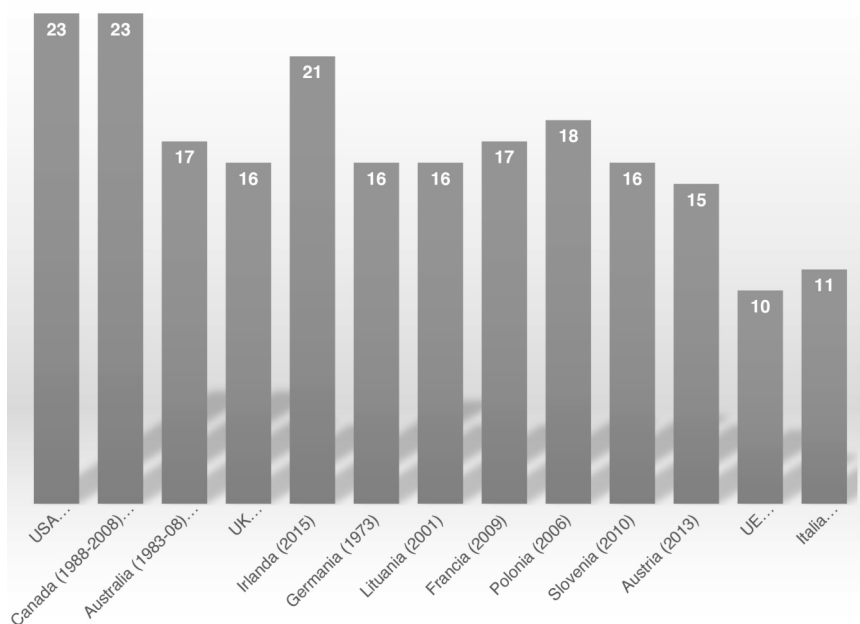
La tabella 2 riporta le frequenze dei rispettivi attributi per ciascuna norma paese analizzata mentre la tabella 3 riporta la frequenza con cui sono presenti, nelle rispettive normative, i diversi parametri di classificazione utilizzati. Poiché ogni attributo contiene una serie di specificazioni che lo diversificano le frequenze relative sono superiori a dieci in quanto alcune variabili contengono sotto classificazioni.



L'esercizio ovviamente non è in grado di cogliere in dettaglio le sottili differenze di carattere giuridico/qualitativo all'interno delle diverse leggi analizzate ma quantomeno fornisce una immagine intuitiva della struttura delle norme esistenti in materia di lobbying e regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi. L'esercizio, che ha una dimensione esclusi-

vamente quantitativa, consente di individuare con facilità quelle normative che, almeno sulla carta, hanno l'ambizione di essere più esaustive di altre.

Tab. 3 Numero parametri di classificazione per paese



Dall'analisi delle tabelle emerge che i paesi di *common law* sono quelli dotati di una legislazione più esaustiva (Tab. 3). Stati Uniti e Canada contengono 23 elementi distintivi. Segue la legislazione irlandese con 21. Quella australiana e quella inglese hanno rispettivamente valori pari a 17 e 16, più in linea con le migliori legislazioni di area *civil law*. Queste ultime oscillano all'interno della forchetta 15-18 dove il minimo è rappresentato dalla legislazione austriaca e il massimo da quella della polacca. L'Italia, o meglio il suo ultimo progetto di legge, contiene indicazioni su 11 dei vari attributi considerati. La disciplina europea ha un valore ancora più basso pari a 10 ma questo potrebbe anche dipendere dal fatto che la necessità di fissare dei paletti che possano essere adatti (ovvero adeguati e accettati) per realtà nazionali molto diversificate limita la possibilità di dettaglio e diversificazione. La proposta italiana ricalca abbastanza fedelmente, quanto ad attributi considerati, la normativa europea fatto salvo per l'obbligatorietà di

iscrizione al registro da parte di lobbisti e imprese. Inoltre, di conseguenza, nella proposta italiana sono assenti sanzioni per chi non rispetta le prescrizioni della norma.

Interessante è anche osservare quali degli attributi individuati per la classificazione delle diverse leggi o proposte di legge è rappresentato maggiormente (Tab. 2). L'attributo che vede la frequenza più alta è quello che identifica la presenza di un registro (che può essere obbligatorio, in 11 legislazioni, o volontario, in 2) e di un organo responsabile del registro, con valore pari a 13, ma altri attributi assumono valori subito inferiori con una distribuzione abbastanza omogenea che sta attorno ai valori 9-12. I valori numerici devono ovviamente essere interpretati da un punto di vista qualitativo visto che, ad esempio, i numeri dell'esempio precedentemente riportato evidenziano la frequenza più alta (13) per l'attributo che individua l'esistenza di un organo responsabile di un registro che però può essere volontario (11 obbligatori contro 2 volontari). Ne consegue che le legislazioni, almeno formalmente, più severe appaiono essere quelle con l'obbligo di un registro con contemporanea presenza di un organo responsabile e queste sono 11 (6 nei paesi di *civil law* e 5 in quelli di *common law*).

L'efficacia del registro si combina con la presenza di sanzioni che servono a contenere comportamenti devianti. Queste come si è detto possono essere penali o amministrative. I paesi di *common law* le contengono entrambe ad eccezione del Regno Unito che prevede solamente sanzioni di carattere amministrativo. Più morbidi sembrano essere i paesi di *civil law* che ad eccezione della Germania e dell'Austria hanno solamente sanzioni di carattere amministrativo. Lituania e Italia addirittura non prevedono sanzioni. Come ci insegna l'analisi economica del diritto la presenza di una norma e la sua effettività sono due concetti ben distanti fra loro ma come già osservato questo esercizio intende approfondire solamente l'eshaustività formale dei provvedimenti legislativi in materia di rappresentanza di interessi.

Riguardo alla presenza di riferimenti a periodi di *cooling* per politici e lobbisti sono 8 le legislazioni che contengono riferimenti specifici. Tutte quelle di area *common law* più quelle di Germania, Lituania e Slovenia.

Un argomento che merita un approfondimento è la relazione che esiste fra norme formali e norme sociali in materia di lobbying. Infatti è curioso notare come i paesi che secondo Transparency International hanno un basso indice di corruzione percepita, quali i paesi scandinavi, siano quelli che non si sono dotati di una normativa specifica sulla rappresentanza di

interessi¹³⁴. Mentre un paese di common law, come gli Stati Uniti, con normative più esaustive lamenti, almeno in letteratura, una forte incidenza di comportamenti sia corruttivi sia volti a aggirare la normativa in oggetto¹³⁵. La questione può essere spigata in due modi: il primo è che norme specifiche non sono in grado di impattare sul fenomeno del lobbying almeno per quello che riguarda la sua correlazione con comportamenti corruttivi. Nel qual caso avrebbe poco senso continuare ad esplorare le normative esistenti (dunque di tipo formale) nel tentativo di individuare quali regole possono essere più efficaci nel regolamentare il fenomeno della rappresentanza di interessi con lo scopo di contenerne gli aspetti devianti. La seconda spiegazione è da ricercarsi nel *trade-off* esistente fra norme sociali e norme formali. Ovvero quando le prime sono molto forti il bisogno di ricorrere alle seconde si riduce, il contrario accade quando le prime risultano essere meno radicate. Seguendo questa seconda interpretazione le differenze fra caso scandinavo e caso americano parrebbero perfettamente giustificate. Dove il rifiuto sociale verso fenomeni corruttivi è più forte il bisogno di regolamentare in maniera stringente i meccanismi di rappresentanza di interessi appare superfluo. Il contrario accade in un sistema come quello americano caratterizzato da un sistema economico più aperto al mercato e da meccanismi di rispetto delle regole sociali meno radicati e più orientato al *business*.

In questo lavoro sono studiate le normative in materia di lobbying di 13 paesi, 5 di area *common law* e 6 di area *civil law* (fra cui l'Italia con l'analisi del suo più recente progetto di legge), più la normativa comunitaria. Scopo del lavoro è stato quello di fornire un quadro sull'esaustività formale dei sistemi normativi presi in esame e che sono stati classificati utilizzando 10 attributi differenti. Il risultato dell'analisi è stato riportato in alcune tabelle di sintesi che forniscono un quadro d'insieme consentendo anche di verificare, con un rapido colpo d'occhio, sia quali siano i paesi dotati di normative più esaustive sia quali siano gli attributi utilizzati per la classificazione che risultano essere più rappresentati. L'esercizio non entra nel merito dell'efficacia giurisprudenziale delle leggi analizzate ma ha il solo intento di fornire un quadro descrittivo e il più possibile completo della realtà normativa in materia di rappresentanza di interessi.

¹³⁴ A. CHAMBERS, *The Lobbying of the EU2*, in *CIVITAS*. Working Paper, February, 2016 (www.civitas.org.uk).

¹³⁵ C. McCUTCHEON, *Regulating Lobbying*, in AA.VV., *Issues for Debate in America Public Policy*, SAGE Foundation, 2016.

Sebbene, come si è accennato, non si può affermare che la semplice presenza di una normativa sul lobbying sia elemento sufficiente per dire che in un paese si svolge un'azione efficace per il contenimento dei fenomeni devianti legati alla rappresentanza di interessi tali informazioni possono rappresentare un utile punto di partenza per effettuare analisi più specifiche e di tipo più qualitativo a livello sia di paese sia di area¹³⁶.

¹³⁶ Riferimenti bibliografici:

- AA.VV., *Lobbying in France*, TI Publication, 2014.
- AA.VV., *A Guide to Effective Lobbying in Europe*, Burson Marsteller, Brussels, 2013.
- D. AUSTEN-SMITH, *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes*, in *American Journal of Political Science*, 37, 1993.
- *Baltic News Service*, 27 Marzo 2007 (www.baltictimes.com/news/articles/17586).
- M. BAREIS, *An occupational profile of lobbyists in Austria. Importance, requirements, professionalisation*, in Österreichische Public Affairs Vereinigung. *Wissenschaftliche Reihe* 04, August 2013.
- A. BARTHA, *Lifting the Lid on Lobbying: Strategic Partnership Agreements in an Uncertain Business Environment*, TI Publication, 2014.
- M. BENNEDSEN, S. FELDMANN, *Lobbying Legislature*, in *Journal of Political Economy*, 110.4, 2002.
- T. BESLEY, S. COATE, *Lobbying and Welfare in a Representative Democracy*, in *Review of Economic Studies*, 68, 2001.
- G. BOJADZIEV, M. BOJADZIEV, *Fuzzy sets, fuzzy logic, applications*, World Scientific, Singapore 1995.
- J. BUCHANAN, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, George Mason University, Virginia 2003.
- R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying, a global comparison*, Manchester Univ. Press, 2010.
- A. CHAMBERS, *The Lobbying of the EU2*, in CIVITAS. Working Paper, February, 2016 (www.civitas.org.uk).
- *Corruption in Poland: an overview of priority areas and proposals to counteract the phenomenon*, World Bank Report, 1999.
- L. CUOCOLO, G. SGUEO, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in *Quaderni Bocconi*, Paper n. 13, Gennaio 2014.
- E. DEKEL, O.J. MATTHEW, A. WOLINSKY, *Vote Buying: Legislatures and Lobbying*, in *Quarterly Journal of Political Science*, 4, 2009.
- D. DEL MONTE ET AL., *Lobbying in Italy*, TI Publication, 2014.
- R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Collana di Diritto, Franco Angeli, 2013.
- R. DYCK, *Canadian Politics, Critical Approaches*, Thomson Nelson, (4th edition), Toronto 2004.
- G. GIORNO, *Staying on the Right Side of the Law*, 3d Annual Government Relations Summit, Ottawa, Ontario, 2006.
- J. GREENWOOD, J. DREGER, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, in IGA 2.2, 2013.

- G. GROSSMAN, E. HELPMAN, *Special Interest Politics*, MIT Press, Cambridge 2001.
- D. GUÈGEN, *European lobbying*, Europolitics, Brussels 2007.
- S. HABIČ, C. RIBIČIČ, A. IGLIČAR, B. KEČANOVIČ, *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia*, TI Publication, 2014.
- R. HALL, A. DEADORFF, *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, 100, 2006.
- J.M. HANSEN, *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, University of Chicago Press, 1991.
- N. HAUGHEY (ed.), *Influence and integrity, lobbying and its regulation in Ireland*, TI Publication, 2014.
- C. HUMBORG, *Transparente Interessenvertretung*, in *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, Book 1, March 2009.
- R. KLEINFELD, *Die historische Entwicklung der Interessenverbände in Deutschland*, in T. VON WINTER, U. WILLEMS (ed.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007.
- A.S. KRISHNAKUMAR, *Towards an Interest-Group-Based Approach to Lobbying Regulation*, in *Bepress Legal Series, Working Paper* 1091, March 8, 2006.
- K. JASIECKI, *Lobbying in the USA, Western Europe and Poland. Similarities and differences*, in *European Studies*, 4, 2002.
- Z. LEKO, *How much disclosure is enough? Lobbying registration system in Hungary*. Comunicazione personale, Meeting OCSE, Parigi 28 maggio 2007.
- C. LLOYD, *Political Lobbying: Dynamite or Gentle Persuasion?*, in P. CULLEN (ed.), *No is Not an Answer: Lobbying for Success*, Allen & Unwin, Sydney, 1991.
- S. LOHMANN, *Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying*, in *Public Choice*, 85, 1995.
- F. MARINELLI, *La riforma europea del “lobbying”*, 2017 (https://www.ilpost.it/?blog_post=riforma-europea-lobbying).
- C. MCCUTCHEON, *Regulating Lobbying*, in AA.Vv., *Issues for Debate in America Public Policy*, SAGE Foundation, 2016.
- T. MÖLLER, O. RUIN (eds.), *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm, 2010.
- R. MRAZAUSKAITE, *Understanding lobbying in Lithuania*, TI Publication, 2014.
- S. MULCAHI, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, TI Publication, 2015.
- M. NETTESHEIM, *Interest representatives’ obligation to register in the Transparency Register: EU competences and commitments to fundamental rights*, in *European Parliament*, 2013.
- G. OSKAR (ed.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2nd updated & extended edition, Opladen 2002.
- *Principales mesures de la loi Sapin II: Lobbies, corruption, salaires...*, in *Le Parisien Eco*, 29 Settembre 2016.
- K. RONIT, V. SCHNEIDER, *The strange case of regulating lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, 51.4, 1998.
- M. REINBERG-LEIBEL, *LOBBYING IN AUSTRIA*, TI Publication, 2014.
- R. RITTER, D. FELDMANN (ed.), *Lobbying zwischen Eigeninteressen und Verantwortung*, Baden-Baden 2005.

-
- R. SERENELLA, *Nasce il registro delle lobby. Chi può iscriversi e come funziona* (<https://www.agi.it>).
 - M.C. SIRUGUE, *Rapport de Groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, Ufficio dell'Assemblea Nazionale, 27 febbraio 2013.
 - A.S. BINDERKRANTZ, P.M. CHRISTIANSEN, H.H. PEDERSEN, *Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media*, in *Governance*, 28, 2015.
 - J. SNYDER, *Long-Term Investing in Politicians; or, Give Early, Give Often*, in *Journal of Law and Economics*, 35, 1992.
 - R. SPETH, *Lobbying in Germany*, TI Publication, 2014.
 - G. STIGLER, *Theory of Regulation*, in *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1970.
 - C. SUNSTEIN, *Semplice*, Feltrinelli, Milano 2014.
 - A. TORNKVIST, *Swedish lobbyists have a culture of transparency*, in *The Local SE*, 30 Aprile 2013.
 - P. TOYNBEE, *Lobbying bill: shameless, shameful and shaming*, in *The Guardian*, 2013 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/02/lobbying-bill,2/09/2013>).
 - P. UTTERSTRÖM, A. WASSÉN, *Revised Swedish Anti-Bribery Legislation*, Delphi Articles, 2012 (<http://www.worldservicesgroup.com/publications.asp?action=article&artid=4793>).
 - A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giuffrè, 2001.
 - J. WARHURST, *Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia*, in *Parliamentary Affairs*, 51.4, 1998.
 - H. YOUNG YOU, *Three Essays on Lobbying*. PhD Dissertation, Department of Political Economy and Government, Harvard University, 2014.