

italiadecide
Rapporto 2019

**Democrazia
degli interessi
e interessi
della democrazia.
Migliorare
la qualità della
decisione pubblica**

il Mulino

MARIELLA PALAZZOLO

Mariella Palazzolo, lobbista, fondatore e partner, Telos Analisi & Strategie.

Tutta colpa delle lobby

L'attività di *lobbying* è il diritto legittimo dei cittadini di associarsi per promuovere, su base regolatoria e legislativa, i loro obiettivi, le loro idee e i loro interessi professionali nell'interlocuzione con i rappresentanti istituzionali (eletti e non). La trasparenza è ovviamente un elemento di grande importanza quando si rappresentano degli interessi. Eppure l'attività di *lobbying* non si limita all'interlocuzione trasparente con le istituzioni, il tanto citato *decisore pubblico*, ma è condivisione di informazioni, analisi, posizioni e proposte. Condivisione significa che la trasparenza non può e non deve essere a senso unico, ma deve partire dalle istituzioni stesse. Nel nostro paese solo il procedimento legislativo in Parlamento è, oggi, realmente trasparente. Lo stesso modello di trasparenza andrebbe applicato ai procedimenti non parlamentari, cioè ai procedimenti di formazione degli atti del Governo (pubblicazione di bozze/schemi di atti normativi del Governo prima della loro adozione, es. schemi di d.lgs. prima della trasmissione alle commissioni parlamentari, schemi di Regolamenti del Governo, ecc.) e ai procedimenti normativi a livello regionale e locale, dal momento che il livello di trasparenza è non solo molto modesto, ma anche disomogeneo e andrebbe invece armonizzato. Un altro elemento essenziale per rendere davvero trasparente il processo decisionale

e l'attività dei lobbisti è la garanzia della partecipazione pubblica e formale del lobbista al processo decisionale. In particolare a nostro avviso sarebbe necessario rendere sistematico il ricorso alla consultazione dei portatori di interessi, entro tempi certi, durante la formazione degli atti normativi del Governo (inclusi i d.d.l., gli schemi di d.lgs., gli schemi di regolamento). Solo così si eliminerebbe l'asimmetria informativa e si garantirebbe la parità di accesso a tutti i portatori di interessi. Se la disciplina della rappresentanza di interessi deve essere un intervento normativo serio e non un esercizio di ipocrisia, l'unica strada per ricondurre il lobbismo alla necessaria *trasparenza* è quella di assicurare a tutti i portatori di interesse le stesse possibilità di accesso al decisore nella stessa fase della formazione degli atti normativi, con lo stesso grado di pubblicità. Oggi così non è. Chi ha accesso a uno schema di decreto legislativo prima che venga trasmesso alle commissioni parlamentari? Ufficialmente nessuno, in pratica solo quei pochi portatori di interesse che «non hanno alcun problema a varcare le soglie» in anticipo su tutti gli altri. «Fare lobbying» è un'altra cosa: non significa esercitare influenze, sfruttare amicizie o barattare favori, bensì rappresentare interessi. Non c'entra proprio niente con l'alterazione di una gara d'appalto per «facilitare» qualcuno a danno dei propri concorrenti. Vuol dire invece far conoscere al decisore pubblico i legittimi interessi di un comparto produttivo, perché ne tenga conto, fermo restando che la decisione spetta alle istituzioni. Eppure, siamo convinti che i rapporti tra gruppi di interesse e decisori, in Italia e non solo, si declinano secondo il paradigma del favore personale (i cari *facilitatori* di incontri), non sull'attività seria e formale di rappresentanza.

Per far comprendere la differenza tra il mestiere del lobbista e quello del facilitatore. Innanzitutto chi è per noi il *facilitatore*? In poche parole *la persona che promette di risolvere i problemi con un paio di telefonate a quelli che contano*. Ma per spiegare meglio come stanno le cose il racconto di un aneddoto realmente vissuto, raccontato in maniera ipotetica, potrebbe fare al nostro caso.

Immaginiamo che il Governo in carica decida, per insindacabili ragioni di urgenza, di adottare un pacchetto di disposizioni di legge destinate (nelle intenzioni, almeno) a risolvere alcuni tra i maggiori problemi nei quali si dibatte l'economia nazionale.

Immaginiamo che tra queste misure ce ne sia una che produrrà un notevole danno a un settore industriale. Immaginiamo anche che i maggiori operatori finanziari che hanno investito in quel settore comincino a preoccuparsi seriamente. La loro posizione è che il Governo ha valutato male gli interessi in gioco, per tante possibili ragioni: perché la sua priorità era mostrare all'opinione pubblica di essere in grado di assumere decisioni tempestive, quindi ha legiferato in fretta senza un'analisi accurata dei costi e dei benefici, oppure magari perché al Governo in fondo interessava che quella misura desse respiro, più che ai consumatori, ad alcuni ben noti operatori economici. I nostri investitori, ovviamente stranieri, pensano che l'iter di conversione del decreto-legge sia il momento opportuno per spiegare ai parlamentari e, perché no, allo stesso Governo che di errore si tratta, e che l'errore sarebbe bene correggerlo. Si rivolgono a un lobbista (vero) e si sentono rispondere che

difficilmente, nel breve volgere dell'esame parlamentare, il decreto sarà emendato: su questa specifica misura il Governo non indietreggerà, perché non può sconfessare a stretto giro di posta l'annuncio del presidente del

Consiglio. Senza contare che i gruppi parlamentari di maggioranza non vorranno certo aprire una frattura su una questione, dopotutto, microsettoriale.

Il lobbista è un professionista e sa che, nel suo mestiere, la scelta dei tempi è essenziale: con il Governo bisognava parlare prima, non dopo l'adozione del decreto. Peccato, recriminano gli investitori, che non ci sia stato dato il modo di contribuire alla fase istruttoria: forse avendo a disposizione un patrimonio informativo e documentale più completo e articolato, il decisore sarebbe giunto a conclusioni diverse (*leggi asimmetria informativa*). Ma è tardi. Al lobbista non manca la conoscenza dell'iter parlamentare e, quindi, la capacità di indicare le occasioni di ascolto (audizioni, incontri con i rappresentanti dei gruppi parlamentari nelle commissioni competenti) e le possibili proposte (emendamenti, ordini del giorno) da sottoporre agli interlocutori istituzionali: ma il tempo è poco e i margini proibitivi. Nonostante abbia sconsigliato di proseguire, i clienti decidono di non lasciare nulla di intentato, e quindi gli conferiscono l'incarico. Il lobbista seguirà il suo cliente nell'intero percorso, lo accompagnerà nel dialogo con parlamentari e rappresentanti del Governo, lo sosterrà nell'elaborazione delle proposte emendative. La decisione, tuttavia, spetterà alle istituzioni democratiche: la qualità del lavoro non ne assicurerà l'esito. Ma i nostri investitori credono di avere a disposizione anche un'altra carta: il facilitatore. E qui è tutta un'altra musica: laddove il lobbista vede un processo decisionale ormai definito, il Mr. Wolf nostrano vede porte da aprire, amici da contattare, antichi meccanismi da oliare. Cosa dice loro: «Venite da me, con un paio di telefonate ci penso io. Come? Non vi preoccupate, sono amici, basta parlare con le persone giuste...». Già: perché il

facilitatore, in fondo, è un incantatore, e un venditore di se stesso. Con un incredibile talento non solo nel costruire e coltivare una rete di rapporti, ma nell'attrarre gli sfortunati che si rivolgono a lui (quelli non troppo grandi e con le idee non troppo chiare) in un gioco di specchi nel quale la luce del potere (quello vero) si riverbera su chi, come lui, dei potenti ha solo il numero di cellulare. E quando i clienti gli chiederanno conto dell'esito di quel famoso paio di telefonate, dirà, con aria grave, da grande guru, qualcosa del tipo: «purtroppo l'umore del Governo è cambiato». Il facilitatore è l'incubo del lobbista, perché è colui che distrugge quotidianamente la nostra reputazione. Vogliamo quindi ribaltare il sentire comune e porre una domanda: quando uno dei tanti *facilitatori* appare sui media, proviamo a chiederci da cosa dipenda l'imperversare di questa figura arcaica della quale non riusciamo a liberarci? Non è forse l'opacità dei procedimenti decisionali ad alimentare il mercato di chi vende l'accesso privilegiato al politico o al funzionario competente? Il problema vero è che di *lobbying* vero e professionale in Italia se ne fa poco, non troppo.