

# Lobbying, lobbisti e liberalizzazioni

*Fabio Bistoncini*

La transizione del nostro sistema politico e istituzionale verso un nuovo equilibrio non si è ancora conclusa. A oltre vent'anni da "tangentopoli", l'Italia appare ancora un Paese bloccato dai tanti veti incrociati di interessi e corporazioni. L'analisi dell'evoluzione nell'agenda politica e nella prassi decisionale delle c.d. "liberalizzazioni" permette di evidenziare gli aspetti più rilevanti del "caso Italia", dell'emersione dell'attività di lobbying e, quindi, della possibile definizione di un nuovo rapporto tra società e politica.

## *Premessa*

Il nostro Paese sta attraversando un momento della sua vita pubblica del tutto particolare. Dopo quasi vent'anni dalla fine della c.d. "prima Repubblica", travolta dagli scandali di tangentopoli, tutti i soggetti politici, sociali e istituzionali sono alla ricerca di nuovi equilibri.

Cercherò di analizzare l'evoluzione dell'attuale scenario in base alla relazione tra interessi organizzati e processo decisionale, soffermandomi in particolare sull'annosa vicenda delle liberalizzazioni quale cartina al "tornasole" dell'instaurarsi di un nuovo rapporto tra società e politica.

Lo farò da lobbista, perché questa è la mia attività professionale.

Anche se il termine lobby, nel nostro Paese, ha da sempre un'accezione negativa. Ancora oggi il solo accennarvi evoca malaffare, condotte illecite, scandali. In parte, è un problema di mentalità: il fenomeno del lobbying nasce e si consolida in Paesi come quelli anglosassoni, culturalmente e ideologicamente molto diversi dal nostro. È soprattutto un problema di storia politica: la classe dirigente italiana, dal dopoguerra fino ai primi anni 90, ha avuto nei partiti il principale canale di ascolto e mediazione dei diversi gruppi d'interesse attivi.

Sono i partiti che raccolgono le sollecitazioni, le selezionano e metabolizzano: mediano gli interessi, ricomponendoli nell'ambito della propria visione.

Di conseguenza il nostro sistema politico e istituzionale, per molti anni non ha lasciato margini per ammettere l'esistenza e la capacità di azione autonoma degli interessi organizzati.

Tale impostazione ha determinato fin dall'inizio numerosi equivoci, interpretazioni fuorvianti e vere e proprie mistificazioni.

Bisogna, prima di tutto, sfatare una serie di luoghi comuni: l'azione di lobby non è monopolio del sistema imprenditoriale, può essere svolta da soggetti non

economici, quali associazioni a tutela dell'ambiente, quelle a tutela dei consumatori, come appunto Altroconsumo, che da anni si battono per modificare la normativa del nostro Paese sulla base delle istanze non solo dei propri associati, ma di una più vasta platea di cittadini.

L'attività di lobbying è fatta anche da soggetti "pubblici", come le amministrazioni locali o le Regioni, che, per esempio, hanno propri uffici di rappresentanza a Bruxelles o a Roma per influenzare rispettivamente il processo decisionale europeo o nazionale. Fanno lobbying le strutture rappresentative del Comune di Roma quando cercano di ottenere fondi e benefici utilizzando lo strumento della legge su "Roma Capitale"; così come fanno lobbying i sindaci riuniti nell'Anci,<sup>1</sup> quando premono sul Governo per modificare il decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale.

Insomma gli interessi rappresentati sono molteplici e, come già ricordava Bentley<sup>2</sup> agli inizi del secolo scorso, quelli di natura economica sono solo una parte del tutto.

Il lobbying dunque non è mai cattivo o buono per definizione.

È semplicemente uno strumento che gli interessi organizzati utilizzano per far sentire la propria voce.

Che, per quanto mi riguarda, considero un elemento essenziale per qualsiasi democrazia evoluta.

## Italia

La crisi della lunga stagione berlusconiana e la conseguente ascesa del Governo Monti ha profondamente modificato lo scenario di riferimento. Già la sua genesi e le sue caratteristiche rappresentano un punto di rottura rispetto al passato: un Governo formato quasi integralmente da tecnici, che ha visto coagularsi intorno al suo programma una nuova (ampia) maggioranza, un'agenda politica costituita da pochi e qualificanti punti da realizzarsi in un arco temporale ben definito.

Con un nuovo lessico e un nuovo metodo di lavoro.

Ma, se una rondine non fa primavera, un nuovo Governo, sia pure autorevole, non è garanzia che il cambiamento sia stabile e duraturo.

Infatti, se da una parte si rafforzano istanze di cambiamento, dall'altra esistono segnali altrettanto forti che la transizione è ancora *in fieri*, che non è emersa la maturità per far sì che anche i gruppi di interesse giochino finalmente alla luce del sole. Basta osservare anche in modo superficiale le azioni e gli atteggiamenti comunicativi degli organismi di rappresentanza intermedi: partiti,

<sup>1</sup> Associazione nazionale comuni italiani.

<sup>2</sup> A. Bentley *The process of Government*, 1908 «Negli studi sociali la parola interesse è spesso limitata all'interesse economico. Non c'è alcuna giustificazione

per questa limitazione. Le restituisco il suo significato più ampio, comprensivo di ogni e qualsiasi gruppo che partecipi al processo sociale».

sindacati, Confindustria, associazioni di categoria. In crisi perché autoreferenziali e non più considerati rappresentativi di una realtà sempre più complessa.

Questo non avviene solo in Italia, ma il nostro sistema è molto più chiuso e, perciò, la crisi si fa maggiormente sentire. Pochi hanno tentato fino a oggi di guardare oltre la tutela del proprio organismo di rappresentanza per cercare altri interessi organizzati e creare una *community* autonoma capace di farsi avanti, confrontarsi con i sindacati, con le associazioni di categoria, con i partiti.

Un primo risveglio sociale, partito dalla scoperta della *community*, c'è stato e potrebbe essere considerato *l'incipit* di un nuovo percorso iniziato con le prime liberalizzazioni del Governo Prodi (le famose "lenzuolate" di bersaniana memoria). Questo primo passo, sia pure in parte annullato o indebolito, ha determinato in alcuni segmenti della popolazione la consapevolezza che cambiare è possibile, anzi necessario.

Non è un caso che questo sia accaduto proprio sul tema del consumo.

### *Consumo, dunque valgo*

L'economista Stefano Zamagni ha posto in rilievo «*il doppio ruolo assunto da ogni individuo, al tempo stesso soggetto debole in quanto cittadino e potente come consumatore [...] che non si limita a consumare i servizi che preferisce, ma 'pretende' di concorrere a definire la qualità di quello di cui ha bisogno*».<sup>3</sup>

Uno ignorato e l'altro vezzeggiato. Un cittadino con un potere decisionale minimo, che subisce le decisioni istituzionali e di Governo con pochissimi strumenti a sua disposizione per controbatterle. Basti pensare che, nel nostro Paese, non si può neanche decidere chi eleggere in Parlamento, a causa delle liste elettorali bloccate, dove il nome di chi andrà a sedere in aula è stabilito dal partito.

Come consumatore, al contrario, l'individuo ha un potere decisionale più ampio.

Le sue scelte d'acquisto sono determinanti nell'economia del Paese, ha molte più difese rispetto al cittadino, i suoi diritti sono ormai ampiamente riconosciuti. Appare paradossale che il cittadino, così indifeso di fronte allo Stato e alle dinamiche internazionali della globalizzazione, nel momento in cui agisce come consumatore abbia a sua tutela un variegato insieme di leggi e di norme e un'intera giurisprudenza che lo difende, anche davanti a una potente multinazionale.

La presa di coscienza di questo doppio ruolo ha delle conseguenze importantissime nella nostra vita politica e sociale. In Italia le prime associazioni consumeriste risalgono agli anni 70, ma cominciano ad acquisire una vera e propria organizzazione territoriale dopo circa un decennio. Anche se il loro riconoscimento formale da parte delle istituzioni è arrivato con un forte ritardo:

<sup>3</sup> Zamagni, S., *Economia democrazia, istituzioni in una società in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997.

la legge con cui si istituisce il Consiglio nazionale consumatori e utenti risale, infatti, solo al 1998.

Gli effetti di questo processo, nel complesso, sono stati sicuramente positivi.

Uno di questi è stato quello di far entrare le associazioni a tutela dei consumatori nel novero dei gruppi di pressione, che svolgono quindi attività di lobbying a tutti i livelli.

## *Le liberalizzazioni di Monti*

Cercare di colpire le rendite di posizione, “sbloccare” meccanismi inceppati, aprire maggiori spazi di competizione sociale non solo è realizzabile, è doveroso.

Eppure, se andiamo ad analizzare il percorso del processo di liberalizzazione di alcuni settori avviato dal Governo Monti, ci accorgiamo che le resistenze sono ancora tante.

Arrivato a Palazzo Chigi per fronteggiare una crisi finanziaria senza precedenti, il premier Mario Monti può vantare un'autorevolezza e una competenza di tutto rispetto. Dovuta soprattutto al periodo di nove anni trascorso a Bruxelles come Commissario europeo, prima al Mercato interno e poi alla Concorrenza.

Fin dai primi passi appare chiaro che il tema delle liberalizzazioni assume un ruolo centrale nell'agenda governativa: il vice di Monti a Palazzo Chigi è l'ex Presidente dell'Autorità Antitrust italiana, Antonio Catricalà, che, durante il suo mandato (sei anni), più volte era intervenuto per spingere i vari Governi a intervenire per aprire maggiori spazi di concorrenza nell'economia italiana.

Non è certamente un caso, dunque, che nel primo provvedimento del nuovo Governo (il c.d. salva-Italia), tra le misure necessarie per la messa in sicurezza dei conti pubblici, un capitolo è dedicato alle liberalizzazioni.

Proprio su questo punto si accende un forte dibattito (o meglio scontro) politico in Parlamento, quando quest'ultimo viene chiamato a discutere il decreto per la necessaria conversione in legge.

Manifestazioni, scioperi, serrate. Il Governo è quasi sorpreso dalla reazione degli interessi coinvolti.

Tre i settori particolarmente toccati:

- l'apertura degli esercizi commerciali (la norma assegna a Regioni ed enti locali un termine di 90 giorni per adeguare i propri ordinamenti, eliminando eventuali contingenti, limiti e vincoli di altra natura presenti nelle rispettive regolamentazioni sull'apertura di esercizi commerciali);
- il settore delle farmacie, con la previsione della vendita dei farmaci di classe C (senza obbligo di ricetta medica e non rimborsabili dal Ssn), anche presso le parafarmacie e i corner della grande distribuzione organizzata, ma nei comuni con popolazione superiore a 12.500. Tale disposizione, dopo una

lunga trattativa, viene di fatto limitata, attribuendo al ministero della Salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, il compito di preparare entro 120 giorni un elenco aggiornabile dei farmaci di fascia C per i quali permane l'obbligo di ricetta medica e, quindi, non sarà consentita la vendita al di fuori delle farmacie;

- la liberalizzazione complessiva delle attività economiche in generale con l'esclusione, voluta dal Parlamento, del "trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea" e cioè dei taxi.

Come (troppo) spesso accade, da un lato si urla contro gli interventi senza consultazioni e dall'altro si accusa il Governo di essere troppo debole nei confronti delle corporazioni.

Il primo *round* è solo un assaggio di quanto contenuto nel decreto successivo, proprio incentrato sulle liberalizzazioni.

Anche in questo caso, il Governo agisce con lo strumento del decreto legge con interventi ad ampio spettro.

Mi soffermo, per esigenze di spazio, solo su alcuni di questi, in modo da poter fare un confronto tra i due decreti, tralasciando alcuni importanti interventi quali, per esempio, lo scorporo della rete Snam da Eni, quelli nella distribuzione del carburante, o nel settore bancario.

**Tab. 1 – Decreto legge “Liberalizzazioni”**

| <b>Settore</b>              | <b>Testo governativo</b>  | <b>Testo approvato in Parlamento</b>   |
|-----------------------------|---|--|
| <b>Ordini Professionali</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrogazione tariffe</li> <li>• Obbligo di preventivo in forma scritta</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminazione della forma scritta</li> </ul>   |
| <b>Farmacie</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ridefinizione della pianta organica prevedendo una farmacia ogni 3.000 abitanti</li> <li>• Nuove farmacie in aree ad alta frequentazione (aeroporti, stazioni ecc).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una farmacia ogni 3.300 abitanti</li> <li>• Introduzione di un limite del 5% all'apertura di nuove farmacie in aree ad alta frequentazione</li> <li>• Ridotto da 2 anni a 6 mesi il termine che agli eredi del titolare di una farmacia è concesso per la cessione dei diritti previsti</li> <li>• Turni e orari diversi da quelli obbligatori</li> <li>• Sconti su tutti i farmaci e prodotti direttamente pagati dai clienti</li> </ul> |
| <b>Taxi</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Istituzione di un'autorità dei trasporti che ha il compito di determinare il numero delle licenze dei taxi, con il parere dei Comuni</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Completa inversione dell'articolo. Le licenze spettano ai Comuni e alle Regioni (secondo le proprie competenze) sentito il parere non vincolante dell'Autorità</li> </ul>   |

Non solo, ma nella Tab. 1 ho posto in evidenza il testo del Governo così come approvato dal Consiglio dei Ministri e le modifiche apportate durante il dibattito parlamentare.

## *Bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto?*

Convertito il decreto in legge possiamo trarre alcune considerazioni.

Si poteva fare certamente di più, questo è indubbio. Ma è altrettanto vero che i provvedimenti non sono ininfluenti, che alcuni elementi di concorrenza sono stati introdotti, che la realtà è spesso molto più complessa di quello che viene rappresentata.

Giusto per fare un esempio. Il settore delle farmacie è stato quello in cui l'intervento governativo ha inciso maggiormente.

Ma, al tempo stesso, alle farmacie viene sempre più richiesto di svolgere la funzione di presidio sanitario sul territorio. Da un lato, si vuole aprire il settore bloccato, dall'altro si attribuisce loro un'attività (gravosa) di supplenza del Servizio sanitario nazionale.

Inoltre la leggenda che le liberalizzazioni sono volute solo da decisori particolarmente illuminati e dalle associazioni a tutela dei consumatori che si battono per il "bene comune" è in larga parte semplicistica. A sostegno degli interventi nel settore delle farmacie vi erano anche grandi colossi della distribuzione organizzata, che considerano l'erogazione di farmaci come una *commodities* in più da offrire ai propri clienti. Tutto lecito e tutto legittimo ma, per una comprensione reale della complessità, occorre una chiara e completa visione dello scenario e degli interessi organizzati che in esso agiscono.

Questo non certamente per difendere i farmacisti e la loro associazione, colpevole per anni di aver voluto garantire delle rendite di posizione giustificabili più in una società ottocentesca che in una moderna economia competitiva.

Trovare una mediazione, dunque, non è mai semplicissimo.

Non lo è anche in altri contesti politici e istituzionali.

Ma è altrettanto vero che, nel nostro Paese, qualsiasi progetto di liberalizzazione o innovazione si trova a dover affrontare delle dinamiche di resistenza, di blocchi e di veti incrociati, che ne rallentano lo sviluppo e ne depotenziano gli effetti.

Occorre chiederci perché.

## *Resistenze al cambiamento*

Si parla tanto di un'Italia bloccata.

Dalle rendite di posizione, dai pochi interessi consolidati rispetto agli altri.

Nella vulgata sono proprio le lobbies a bloccare il processo.

Non è così, dal momento che esistono lobbies (meglio interessi organizzati) anche a sostegno dei provvedimenti che aprono alla concorrenza in molti settori “chiusi”, garantiti da anni di legislazione corporativa.

La prima considerazione è che esiste una vera e propria “tirannia dello *status quo*”.

Da questo punto di vista non siamo un'eccezione, poiché esistono decine di trattati nella letteratura anglosassone dedicati a questo tema.

Lo *status quo* rappresenta pur sempre un punto di equilibrio, in alcuni casi consolidato negli anni, su cui una parte della società fa affidamento.

Cambiare, dunque, non è mai facile. E richiede molti più sforzi rispetto al mantenimento della situazione attuale: che se non soddisfa tutti rassicura molti.

Proprio per questo è necessario un atteggiamento diverso sia da parte del decisore sia da parte degli interessi a sostegno del cambiamento.

E qui, invece, possiamo assistere a un atteggiamento del tutto italiano che è quello di essere quasi sempre focalizzato sui gruppi di interesse più consolidati, che, tendenzialmente, sono quasi sempre più favorevoli al mantenimento dello *status quo*.

Per utilizzare dei termini anglosassoni, il nostro decisore pensa prima di tutto agli *incumbent* e meno ai *newcomer*.

Le liberalizzazioni ne sono un esempio. In entrambi i casi (Prodi e Monti), la visione del Governo è quella di aprire alcuni segmenti della nostra economia dominati da pochi interessi (*incumbent*). Questi si mobilitano per resistere al cambiamento e, a volte, riescono a rallentare o annullare il processo di normativo.

Il Governo, però, non attiva i gruppi di interesse potenzialmente favorevoli al processo di liberalizzazione.

Al contrario dell'esempio americano o anche inglese, dove il decisore non si limita a subire la pressione dei gruppi contrari, ma attiva a proprio sostegno quelli favorevoli, creando delle alleanze per allargare il consenso sulle proprie proposte.

Perché in Italia questo non accade?

Perché non si comprende che la società è molto più frammentata e complessa rispetto alla “rappresentazione” che ne viene fatta?

Attribuire la “colpa” solo al decisore sarebbe riduttivo.

È anche colpa della mentalità di noi cittadini, sempre pronti a indignarci, ma poco ad attivarci al di fuori dei canali tradizionali per far ascoltare la nostra voce.

Quindi magari firmiamo petizioni o i soliti “appelli”, ma non ci organizziamo in gruppi d'interesse per rappresentare le nostre istanze e i nostri “desiderata”.

Dal mio punto di vista di lobbista, l'Italia non è un Paese bloccato dalle lobbies, ma dal fatto che esistono pochi soggetti consolidati che influenzano il processo decisionale.

All'Italia, dunque, manca un sistema competitivo di gruppi di interesse. La salvezza di questo Paese non è fare guerra alle lobby, ma sviluppare un insieme di regole e di norme, che permetta di identificare e promuovere i gruppi di in-

teresse. Solo attraverso la loro emersione e organizzazione, e solo attraverso un sistema politico che, dopo l'esplicito riconoscimento, ne permetta lo sviluppo e la competizione, si può sperare di avere un Paese moderno. Se ben gestito, questo cambiamento può determinare una situazione sociale, politica ed economica migliore rispetto a quella precedente.

L'Europa ha avviato, da tempo, un nuovo sistema di regole per disciplinare l'azione lobbistica presso le istituzioni dell'Unione, creando un apposito registro degli interessi attivi a Bruxelles. Se il tentativo è certamente da apprezzare è evidente che non è ancora sufficiente. L'iscrizione al registro, infatti, è ancora su base volontaria e questo determina un'emersione ancora solo parziale dell'attività di lobbying.

Occorre fare di più.

Per questo auspico che proprio questo Governo possa definire, almeno a livello di esecutivo, una normativa sui gruppi d'interesse e sulla loro interlocuzione con il processo decisionale pubblico.

La maggiore trasparenza, la possibilità per ogni cittadino di verificare chi e come cerca di influenzare il decisore, darebbe finalmente una maggior dignità alla mia professione, facendola uscire da quel cono d'ombra che da anni l'avvolge.

E renderebbe anche chiaro che si può partecipare direttamente, senza mediazioni di sorta, al processo di definizione delle politiche pubbliche.

Il lobbying, dunque, non più visto come "patologia", ma come elemento di miglioramento della qualità delle scelte politiche e istituzionali.