

All'attenzione dell'Onorevole Nazario Pagano

Presidente della Prima Commissione – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni - Camera dei Deputati

Contributo all'Indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza di interessi.

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente e la Commissione per il graditissimo invito a contribuire all'indagine conoscitiva, per me è un onore. Preciso che il contributo che mi appresto a fornire deriva dall'attività di ricerca che conduco a titolo personale sul tema da molti anni e non è quindi da intendersi come posizione dell'azienda in cui lavoro (Tim SpA). Le constatazioni che riporterò si basano principalmente su quanto sistematizzato nei seguenti testi:

- G. Di Giacomo (2022), *Relazioni Istituzionali & Lobbying. Strumenti di management per public affairs*, Franco Angeli Editore, Milano
- G. Di Giacomo (2021), *Digital Public Affairs & Advocacy. Dalla lobby tradizionale ai blended public affairs*, Franco Angeli Editore, Milano
- G. Di Giacomo (2019), *Marketing Istituzionale & Public Affairs. Gestire le relazioni istituzionali creando valore per l'impresa*, Franco Angeli Editore, Milano

Intendo condividere alcuni aspetti del *lobbying* letto nella sua accezione di attività manageriale, fornendo un contributo relativamente ai primi due ambiti di analisi riportati nel *Programma dell'indagine conoscitiva*. Nella trattazione mi avvarrò anche di esempi concreti, attinenti alla quotidianità della professione, al fine di sottolineare alcuni aspetti che auspico possano essere di interesse.

Mi soffermo brevemente sull'esplorazione delle attività simili, coincidenti e assimilabili al *lobbying*. Mi riferisco a ciò che viene definito: *public affairs, relazioni istituzionali, government affairs*; non ne aggiungo altri, benché di "sinonimi" negli organigrammi delle aziende e nei *job title* dei *manager* ne siano reperibili altri. Tentare di differenziare gli ambiti operativi facenti capo a ciascun titolo è un esercizio speculativo superfluo, è invece importante sottolineare che gli addetti a queste attività svolgono mansioni di diversa natura che vanno ben oltre la rappresentazione degli interessi dell'azienda. In particolare, è rilevabile che se si contassero gli addetti di una funzione di

public affairs, si scoprirebbe che il numero di persone che promuovono posizioni, aventi impatti potenziali di natura normativa, è esiguo rispetto al numero totale di addetti della funzione. Le attività prevalenti di queste funzioni si declinano, infatti, in iniziative svolte direttamente o indirettamente con le istituzioni in ambiti operativi che non sono codificati da normative o procedure. Mi riferisco alla realizzazione delle iniziative più svariate, quali: la partecipazione a progetti congiunti pubblico – privato in risposta a procedure di gara di soggetti terzi; la realizzazione di sperimentazioni; la definizione di accordi, protocolli e quant’altro ricade in questa sfera finalizzata allo svolgimento di attività di interesse comune, anche in deroga a regolamenti; le azioni per favorire l’applicazione di norme vigenti; le attività di comunicazione e sensibilizzazione a vantaggio di un settore o di un territorio. Mi fermo qui, ma la lista potrebbe crescere in maniera cospicua. Uso però questo esempio come pretesto per condividere una domanda retorica: sono queste azioni di *lobbying*? o meglio, possono indirettamente contribuire alla formazione di una posizione personale di un decisore pubblico su un tema? La risposta è: probabilmente sì.

Proviamo a sistematizzare quanto affermato ricorrendo ad uno schema di classificazione generale delle attività di *lobbying*. **Qualunque azione di *public affairs* è inquadrabile in uno dei cinque processi di base riportati in Figura 1.** È osservabile che esistono due processi finalizzati al conseguimento di obiettivi concreti e noti al momento dell’interlocuzione con il soggetto pubblico e sono: *valorizzare gli investimenti* e *favorire lo sviluppo del business*. Entrambi possono aver diverse forme di risultato: una norma, un atto amministrativo finalizzato, uno stanziamento di risorse, ecc. Gli altri tre processi hanno la finalità di avviare e gestire il rapporto, salvaguardandolo anche nei periodi di criticità. Ai fini della presente *indagine*, questa rappresentazione può rivestire utilità per classificare le possibili forme di incontro tra il portatore di interesse e il soggetto pubblico, esigenza che riprenderò nel seguito.

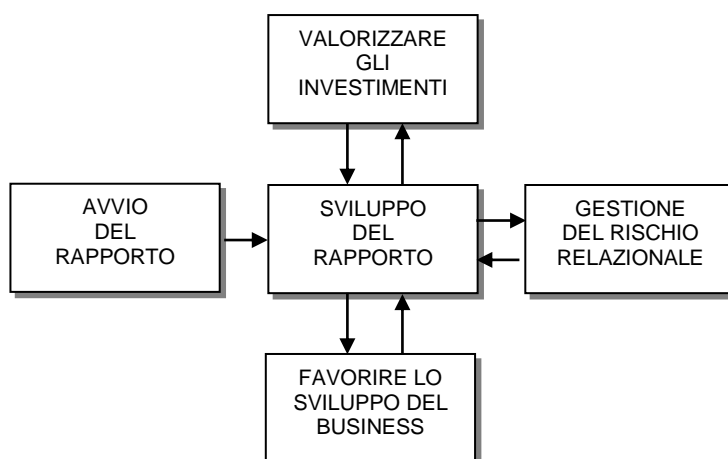


Figura 1 Processi di base dei Public Affairs / Lobbying

A completamento di quanto esposto, rappresento il processo di *valorizzazione degli investimenti* nella prossima figura, per **mostrare come avviene nella pratica un'azione di lobbying** di questo tipo; superfluo evidenziare che la schematizzazione per sua natura non può rappresentare le peculiarità delle singole casistiche. Si rileva che le prime due fasi introducono la tematica oggetto di trattazione e la proposta che viene fatta; **il cuore delle tecniche di lobbying è mostrato dai quattro step in parallelo, i quali di fatto mirano tutti a sostenere con analisi scientifiche, benchmark, ritorni economici o sociali, ecc. gli effetti della proposta.** Tra questi per completezza di trattazione sono riportati anche gli *Accordi* ovvero gli atti nei quali il soggetto privato e l'amministrazione si impegnano a svolgere determinati compiti per il raggiungimento di un obiettivo condiviso. Il processo si conclude con il risultato, il quale come già detto può esplicitarsi in forme eterogenee (norme, atti amministrativi, autorizzazioni, investimenti, partenariati, ecc.).

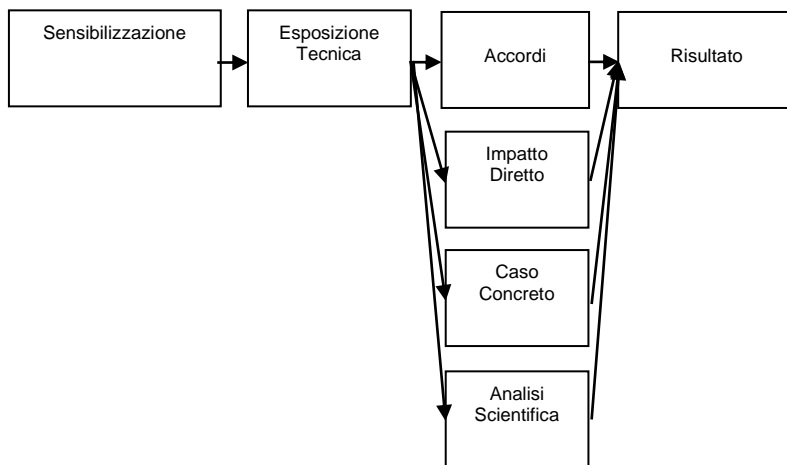


Figura 2 Il processo di valorizzazione degli investimenti

Ampliamo ora l'osservazione delle attività affini al *lobbying*, anzi affini al processo reale di formazione di una posizione da parte del decisore pubblico, la quale condurrà alla scelta politica. Introduco il concetto di *advocacy*, in pratica si tratta di un'attività vigente da decenni, ma attualmente in voga con questo termine e che ha assunto nuovo e maggior vigore a seguito della diffusione capillare dei *social network*. Mi riferisco al caso in cui un soggetto, generalmente il beneficiario di un'iniziativa condotta da un'impresa (spesso un investimento, un progetto, ma anche una proposta normativa), si fa portatore dei confronti delle istituzioni di istanze volte a favorire il raggiungimento del risultato da parte dell'impresa stessa. Ad esempio, è intuitivo che un'operazione imprenditoriale rivolta a creare un'attività che generi occupazione su un territorio sia accolta positivamente dalla cittadinanza, da gruppi e associazioni ecc. Può quindi accadere che tali attori si organizzino per testimoniare l'accoglimento favorevole del progetto ai soggetti pubblici deputati a dover rilasciare

autorizzazioni – più o meno complesse – affinché il progetto stesso si realizzi. Questo è *lobbying*? La risposta è: probabilmente sì; è una forma di trasferimento di una posizione aziendale. Nell'esempio, la fattispecie non ha natura normativa in senso stretto, ma è volta comunque a presentare al decisore pubblico un'opinione per influenzare l'emanazione di un atto amministrativo. Sottolineo che spesso azioni di questo tipo possono avere come mero obiettivo lo svolgimento di procedure amministrative nei tempi consoni con le esigenze di un progetto. Il caso riportato è utile per cogliere l'ampiezza delle interlocuzioni tra pubblico e privato, con un esempio intuitivo, ma efficace nella sua semplicità; la riflessione riguarda infatti sia il contenuto del messaggio che la tipologia di attore al quale rivolgersi. Se prendiamo come orizzonte temporale l'anno solare, rileveremo che la numerosità di casi assimilabili a quello descritto è probabilmente molto più elevata delle azioni che possono essere compiute a livello di Parlamento e Governo dai lobbisti per presentare istanze afferenti alla formazione di leggi.

Partendo da questo spunto e in relazione alle finalità della presente *indagine conoscitiva*, colgo l'occasione **per proporre la costituzione di un osservatorio, avente un periodo di vita limitato, finalizzato alla raccolta ed elaborazione di una serie di dati per comprendere realmente i numeri delle interlocuzioni tra pubblico e privato in Italia**, le forme, le finalità, le criticità, gli effetti, la durata, i temi ricorrenti, ecc. Selezionando un campione ristretto, ma rappresentativo, questa attività potrebbe essere compiuta in pochi mesi e dare un grande valore aggiunto in vista della stesura della legge sul *lobbying*. Possiamo affermare che una tale analisi non sia mai stata realizzata e che la sua utilità in questo contesto sia indubbiamente elevata.

Riprendiamo l'osservazione del processo, introduciamo due canali, aggiuntivi rispetto agli incontri, che inevitabilmente raggiungono i *policy maker*; un primo costituito dalla comunicazione classica, mi riferisco ai *media* tradizionali radio, televisione, giornali; un secondo, diventato importante negli ultimi anni è indubbiamente quello dei *social network* in tutte le declinazioni, comprendendo anche la messaggistica istantanea con i relativi *gruppi chat*, i siti *web*, i *blog*, ecc. Il lobbista può avvalersi di queste piattaforme, direttamente o indirettamente, svolgendo quindi il così detto *digital public affairs* o *digital lobbying*. In realtà l'attività di questa natura è ampiamente correlata alla comunicazione e all'*advocacy*, ma al netto della tassonomia è certo che può veicolare messaggi verso un soggetto pubblico senza incontrarlo. Rispetto al *lobbying* tradizionale ha anche un "difetto" sistematico, infatti l'autore utilizzando tali strumenti si espone al rischio di non riuscire a governare il flusso della messaggistica se questo prende una deriva diversa da quanto aveva progettato e auspicato. Questa è attività di *lobbying*? Probabilmente sì.

Osservare questi ambiti ci porta a concludere che **l'incontro tradizionale tra un politico e il portatore di interessi, percepito come momento cardine nel quale avviene il trasferimento del messaggio, appartiene al passato e non tiene conto del reale processo con il quale il decisore pubblico forma la sua posizione.** Questo processo non è assolutamente lineare, le sollecitazioni possono provenire da fonti plurime, reali o digitali, anche casuali e non è da escludere che la maturazione di una scelta politica nella quale un'impresa si identifica potrebbe anche non vedere agita alcuna azione da parte dell'impresa stessa. Escludendo i casi limite, benché possibili, va riconosciuta una contaminazione imprescindibile del processo decisionale classico determinata da: comunicazione, *advocacy* e *social network*, i quali possono rispondere ad un preciso piano di *lobbying* o un processo che si è sviluppato per iterazioni successive e variazioni in corso d'opera dovute a specifiche esigenze.

Aggiungo alcuni aspetti rilevanti della quotidianità operativa che possono agevolare nella selezione dei soggetti pubblici da prevedere nella nascente norma. Un primo metodo consolidato per la selezione degli interlocutori è quello di disegnare una *Mappa delle Relazioni* del decisore pubblico, finalizzata a comprendere quali siano gli attori in grado di contribuire realmente alla formazione della scelta politica. Questa *Mappa* ci mostra come il portatore di interessi possa veicolare le proprie posizioni attraverso gli intermediari più efficaci, i quali a loro volta potranno presentarle, oltre che al decisore politico, ai soggetti ad esso collegato, i quali compiranno un'analisi preventiva del contenuto, trasferendo al decisore finale una sintesi che di fatto già indirizza la scelta. Un esempio di *Mappa delle Relazioni* è riportato in Figura 3.

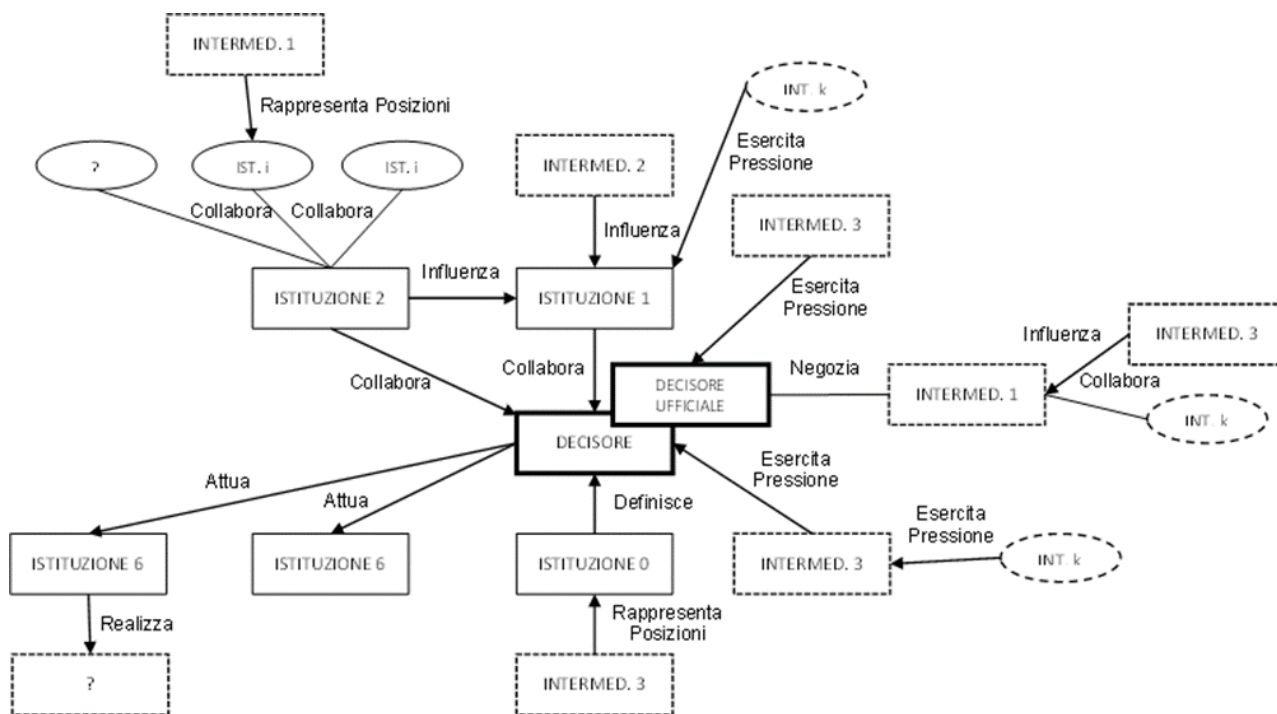


Figura 3 Mappa delle Relazioni - Esempio

Un caso decisamente comune è quello in cui la posizione viene veicolata attraverso un'associazione di settore, la quale presenta le istanze delle imprese associate alle istituzioni. Questo è uno dei casi in cui il *policy maker* non entra in contatto con i promotori di una proposta. Questo ruolo di intermediazione può essere giocato da una pluralità di attori, i quali a loro volta potrebbero anche non dialogare direttamente con il decisore finale, ma con il suo *staff*. La molteplicità degli intermediari fa sì che si amplino ulteriormente le categorie di soggetti definibili lobbisti, rendendo quasi impossibile compiere delle esclusioni a priori. Non potendo operare a monte tali esclusioni sugli attori **può avere senso differenziare la tipologia di interlocuzione ed assegnare alla figura istituzionale interpellata la facoltà di qualificare gli incontri**. Ho introdotto così due elementi: il primo è relativo alla *figura istituzionale* ovvero riconoscere che anche una persona collegata al decisore può essere il destinatario di un'azione di *lobbying*. Con buona probabilità un componente del Gabinetto di un Ministro, per esempio un Esperto o un Consulente incaricato, potrebbe essere annoverato come interlocutore istituzionale. L'altro elemento è relativo alla selezione del tema oggetto dell'interlocuzione; se il contenuto dell'incontro afferisce a questioni che rispondono a processi formalizzati, procedure, norme, regolamenti, ecc. allora questo non andrebbe censito come attività di *lobbying*, ma mero svolgimento di attività di ufficio codificate. Con riferimento alla Figura 1, anche le interlocuzioni assimilabili ad Avvio o Sviluppo del rapporto potrebbero essere omesse dal novero degli incontri finalizzati ad orientare una scelta. L'arbitro garante di tale classificazione non può che essere il soggetto pubblico.

Un ulteriore criterio di selezione dell'interlocutore pubblico è osservabile attraverso la funzione che esprime l'importanza di una figura istituzionale per un lobbista; tale funzione può essere definita come:

$$m = \gamma f(b, t)$$

Dove m è l'importanza dell'attore istituzionale e questa è funzione di due variabili: b che è la capacità della figura istituzionale di compiere azioni che generano ritorni di business per l'impresa; t che è la sua capacità di compiere azioni che producono incrementi di efficacia/efficienza di natura tecnica (esprimibili anche essi in termini economici e declinabili puntualmente in base alla specifica attività svolta dall'impresa). Infine, γ rappresenta la rilevanza istituzionale dell'attore, ovvero il peso istituzionale specifico che questo ha nel contesto operativo / settore in cui opera, al netto dei rapporti che ha con l'azienda. Naturalmente nella pratica operativa questa funzione non viene calcolata analiticamente, ma insieme alla *Mappa delle Relazioni* costituisce di fatto il criterio di selezione degli attori pubblici verso i quali attivare interlocuzioni. I due fattori considerati congiuntamente permettono di comprendere l'ampiezza del panorama degli attori istituzionali di potenziale interesse, suggerendo di fatto un criterio selettivo coincidente con la rilevanza istituzionale dell'attore per il suo censimento nella norma.

Concludendo il ragionamento fin qui condotto, riconosciamo che la collaborazione tra pubblico e privato espressa anche come realizzazione di progetti congiunti, eventi, ecc. può costituire attività di *lobbying*, benché di natura indiretta, ovvero labilmente correlata ad una scelta del *policy maker* di natura normativa. Esplicito meglio questo passaggio; collaborare - per esempio - per realizzare una sperimentazione permette certamente di trasferire la consapevolezza di determinate competenze e scelte tecniche, ma non è classificabile come azione di *lobbying* in tutta la fase tecnica ed organizzativa del progetto. Il momento della presentazione dei risultati al soggetto pubblico apicale e alle figure politiche interessate, può essere assimilato ad un'azione di influenza. L'esempio mira ancora a sottolineare la differenza tra gli interlocutori istituzionali/amministrativi primari, ovvero coloro che recepiscono messaggi e sono in grado di elaborarli ed assumere decisioni, dai secondari, i quali si limitano a trasferire pareri ai primari relativamente ad un aspetto caratteristico di un soggetto privato. La difficoltà per selezionare primari e secondari deriva dal dover graduare una sfera di capacità di influenza che gli attori pubblici, non decisori, hanno sul decisore finale. Questo dilemma può essere solo risolto con una disposizione normativa, la quale sarebbe opportuno che contemplasse come decisori politici solo gli interlocutori primari, che a titolo esemplificativo e non esaustivo sono: membri del Governo, deputati, senatori, direttori generali e altre figure apicali delle amministrazioni; presidenti e assessori regionali, sindaci.

Quanto finora riportato mostra come sia realmente arduo ed altamente oneroso tentare di catalogare tutte le forme di trasferimento di messaggi verso tutti gli interlocutori, ma allo stesso tempo appare poco rispondente all'obiettivo identificare l'incontro come unico canale di comunicazione consistente con il soggetto pubblico. **Per bilanciare l'esigenza di trasparenza, con quelle di efficienza, si conclude proponendo che sia il decisore pubblico, a dare evidenza degli incontri rilevanti avuti al fine della formulazione di una posizione.** Allo stesso tempo dovrà essere prestata estrema cura nel non diffondere dati e informazioni di natura riservata, preservando tutti gli aspetti caratteristici di un'attività di impresa vigente in un regime di concorrenza.

La seguente figura 4 presenta uno schema sintetico delle attività di *lobbying* estese, quelle che possiamo definire di *blended public affairs*, dove sono presenti le azioni tradizionali, quelle che si avvalgono della comunicazione / *advocacy* e delle tecnologie digitali. Il sistema così rappresentato conforta sulla **necessità di focalizzare l'attenzione principalmente sugli attori (decisori, lobbisti)** e non sul tracciamento delle singole azioni, in quanto per loro molteplicità ed eterogeneità l'esercizio condurrebbe con ogni probabilità a valutazioni parziali e parzialmente corrette.



Figura 4 Modello integrato delle attività di lobbying

Approfondiamo un aspetto peculiare della figura del lobbista. Esaminiamo quelle che idealmente dovrebbero essere le sue conoscenze e competenze, ovvero quel bagaglio tecnico minimo che si presume debba essere in possesso di chi svolge questa professione. Introduciamo innanzitutto dei ruoli tipici della professione, soprattutto in organizzazioni strutturate; queste sono intuitivamente definibili e si ripetono come nomi delle colonne delle successive tabelle. A ciascuno di questi ruoli professionali associamo le competenze, capacità e conoscenze attese; i simboli “+” nelle caselle

misurano il livello di intensità relativa dei singoli attributi che dovrebbe essere posseduto dalle diverse figure professionali. Quello che in estrema sintesi rileviamo è che **i professionisti del lobbying si distinguono per una preparazione importante, per skill analitici e giuridici, per una notevole comprensione delle dinamiche del settore in cui operano e per poliedricità operativa, possono quindi costituire dei validi supporti per l'interpretazione delle dinamiche settoriali ed aziendali per i decisori pubblici. Possiamo definirli *manager della collaborazione pubblico – privato.***

Competenze e Capacità	Direttore	Project Office	Rapporti Istituzionali	Gestione Contenuti	Gestione Progetti	Supporto al Vertice
Capacità relazionali	+++	+	+++	+	++	+
Visione strategica	+++	++	++	++	++	+
Comunicazione	+++	+	+++	++	++	++
Analisi	+	+++	+	+++	++	+++
Sintesi	++	++	+++	+++	+	+++
Scrittura	++	++	+	+++	+	+++
Gestione risorse	+++	+	++	+	+++	+
Gestione progetti	++	+	++	+	+++	+
Pianificazione	+++	++	+	+	+++	+

Caratteristiche Personali	Direttore	Project Office	Rapporti Istituzionali	Gestione Contenuti	Gestione Progetti	Supporto al Vertice
Affidabilità	+++	++	+++	+++	++	+++
Creatività	++	+	++	+	+++	++
Efficienza	++	+++	++	+++	++	+++
Intuito	+++	+	+++	++	+	+
Onestà	+++	+	+++	++	+	+
Proattività	++	++	+++	+++	+++	+
Resilienza	++	+	+++	+	++	+
Riflessività	++	+	++	+++	+	++
Solarità	+++	+	+++	+	++	+

Conoscenze	Direttore	Project Office	Rapporti Istituzionali	Gestione Contenuti	Gestione Progetti	Supporto al Vertice
Analisi Politica	+++	++	+++	++	+	++
Analisi Normativa	+	++	++	+++	+	++
Settore	+++	++	++	+++	+	++
Diritto	+	++	++	+++	+	+
Processi PA	++	+	+++	++	+++	+
Analisi Economica	+	++	+	+	++	+++
Tecnologia	+	++	+	++	++	++
Management	+++	+	+	+	++	+
Lingue	++	++	+++	++	+	+++

Nella letteratura economica e manageriale, così come nei corsi universitari e post-universitari, è presente per ogni disciplina aziendale una corposa produzione di testi dedicata alla formazione dei professionisti in tutti gli ambiti tipici dell'impresa (organizzazione, marketing, amministrazione, comunicazione, ecc.). Va riconosciuto che tali materie sono analizzate da decenni, mentre il *lobbying* sconta ancora una carente produzione di letteratura tecnica a riguardo, derivante sicuramente dalla novità della professione che sta assumendo struttura e diffusione importanti in Italia da non oltre 20 anni. Il lobbista aziendale (ma spesso ben poco cambia per i professionisti che non operano in azienda) riveste sempre di più un ruolo ben definito nella catena del valore di un'impresa, si va connotando per responsabilità, obiettivo, ruolo e attività, guadagnando sempre più un ruolo paritetico rispetto ai *manager* a capo delle funzioni più tradizionali.

Concludo il contributo sottolineando l'importanza del processo di iscrizione e di identificazione del lobbista in un eventuale registro, in quanto gli attori di questi processi sono assolutamente prevalenti rispetto alle azioni, nel senso che possono essere chiaramente individuati ed essere i garanti di un processo etico, trasparente ed efficace per il raggiungimento della miglior scelta possibile da parte del decisore pubblico una volta che avrà ascoltato tutte le proposizioni.

Roma, 15 gennaio 2024

Giulio Di Giacomo

Giulio Di Giacomo

Mail: digiacomo.giulio@gmail.com

Cell: 331.6041874