

#SAA 2017

Settimana dell'amministrazione aperta

Il Registro Trasparenza del MISE

Si alza il velo sull'attività di lobbying: primo esempio in Italia

1 Lo scenario

L'attività di lobbying va regolamentata oppure no? E in caso di risposta affermativa, fino a che punto? Il dibattito intorno alle lobby e ai gruppi portatori di interesse non è affatto secondario e diventa ancora più incisivo se collegato ai temi della partecipazione ai processi decisionali, della trasparenza e della lotta alla corruzione. Oggi i gruppi di pressione rivestono un ruolo chiave nel processo decisionale. Si può arrivare ad affermare che le lobby rappresentano un soggetto del sistema politico: la loro attività di rappresentanza degli interessi, infatti, è fondamentale per la capacità di portare a conoscenza dei decisori pubblici una serie di informazioni sostanziali, provenienti da chi conosce direttamente i problemi specifici e le difficoltà di settore.

1.1 I portatori di interesse

Qualunque soggetto che svolge un'azione politica influenza in maniera determinante tutti coloro che direttamente o indirettamente afferiscono all'ambito verso cui l'azione è rivolta.

Pertanto i portatori di interesse possono essere visti come una espressione della partecipazione attiva nelle forme decisionali più tipiche dei sistemi democratici. Nella sua forma più nobile tutta la materia può essere inquadrata in una forma di influenza reciproca tra pubblico e privato in cui il pubblico trova la sua essenza di esistere proprio nella tutela degli interessi di vari privati. Tuttavia è necessaria una forma di garanzia affinché, effettivamente, tutti gli interessi tutelabili siano presi in considerazione e, in tal senso, la trasparenza, intesa non tanto come pubblicità delle procedure amministrative ma come modalità di diffusione delle informazioni, costituisce lo strumento di bilanciamento con cui la collettività può esercitare il controllo e fruire di informazioni e dati attraverso i quali orientare il proprio comportamento.

1.2 Il MiSE ed la trasparenza

Il Ministero dello Sviluppo economico (MiSE) ha fatto da apripista in questa materia. Tale processo, tutt'ora in corso, vede una costante richiesta delle Direzioni Generali di implementare nuovi sistemi di gestione degli aspetti amministrativi. Si può, pertanto, affermare che la spinta verso la trasparenza ha costituito un volano che ha innescato un meccanismo positivo verso l'ammodernamento dell'intero Ministero e la compliance interna.

Il contesto descritto, in rapida evoluzione, ha costituito, nel 2016, terreno fertile per avviare, prima fra tutte le pubbliche amministrazioni italiane, il Registro trasparenza (come si vedrà nel paragrafo 2).

1.3 L'Unione Europea

La Comunità Europea ha tra i suoi principi fondanti la trasparenza nell'azione amministrativa (art. 11 TUE) e usa quale strumento per la sua affermazione un portale specifico, inserito nel profilo Web della Comunità:

http://ec.europa.eu/transparency/index_it.htm

In particolare l'Unione ha previsto l'istituzione di un registro unico dei lobbisti, comune a tutte le istituzioni comunitarie, con l'obbligo di relazionare semestralmente sull'attività comunque intrapresa, al fine di tutelare il proprio interesse. L'"Iniziativa Europea per la Trasparenza" si pone, sostanzialmente, tre obiettivi:

- rendere più trasparente il processo decisionale circa l'assegnazione dei fondi comunitari (pubblicando i nomi dei beneficiari e i risultati raggiunti);
- rivedere il codice etico dei pubblici funzionari e la normativa sull'accesso ai documenti comunitari;
- definire un quadro normativo organico e comune a tutte le istituzioni comunitarie circa i rapporti tra le istituzioni comunitarie e i gruppi di pressione.

In questo "quadro" la Commissione ha istituito un registro per i lobbisti, avente natura volontaria, definendo l'attività di lobbying come attività finalizzata ad orientare le decisioni, soprattutto, prevedendo, per i lobbisti registrati, il diritto ad essere consultati "in modo privilegiato" ed, informati via mail, sulle procedure di consultazione.

L'adesione al registro è volontaria: è previsto un sistema di iscrizione "on line" su base volontaria, con incentivi come la segnalazione automatica delle consultazioni pubbliche su temi ai quali gli organismi registrati risultano essere interessati.

La registrazione, inoltre, permette alle organizzazioni, di accreditare propri rappresentanti che, a seguito di verifica effettuata dal personale della Sicurezza della Commissione, ricevono un badge permanente che gli consente l'accesso agli edifici.

Per verificare l'efficacia dell'istituzione del registro si ritiene utile analizzare il numero di iscrizioni in relazione agli eventi che ne hanno caratterizzato la storia, ritenendo che veri e propri effetti politici potranno vedere i propri frutti almeno dopo un decennio dalla sua pubblicazione.

In particolare, dal grafico di seguito riportato, si evidenzia che dopo un primissimo periodo di elevato numero di iscrizioni, l'andamento resta costante negli anni, con una flessione verso il 2015 ed una leggera impennata nell'anno successivo.

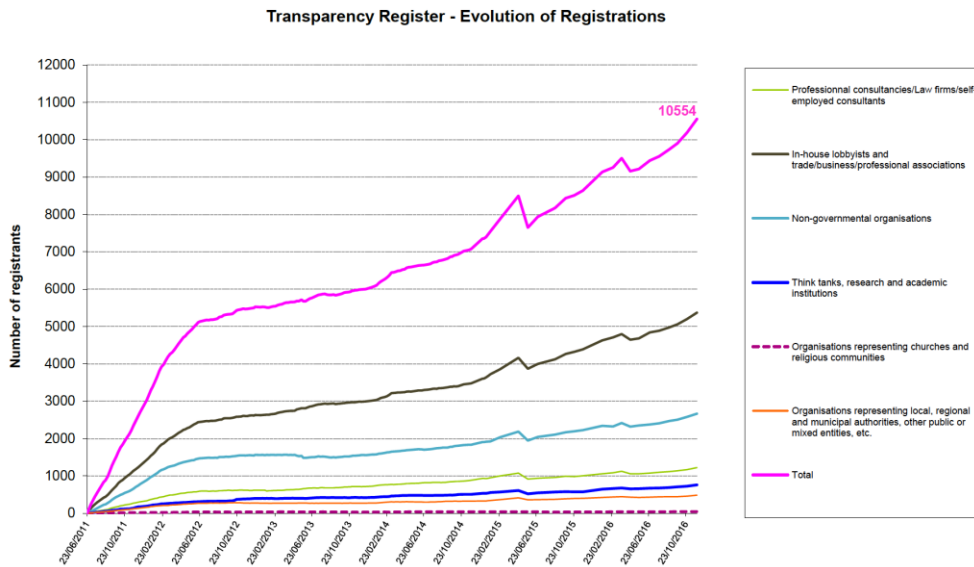


FIGURA 1 Iscrizioni al registro europeo

Quanto evidenziato si nota di più nel seguente grafico che rapporta il numero di registrazioni di ciascun anno. Si può ben vedere che l'”entusiasmo iniziale” scema rapidamente per poi riprendere dalle ultime elezioni europee e crescere ulteriormente quando affiora la proposta di rendere obbligatoria l'iscrizione.

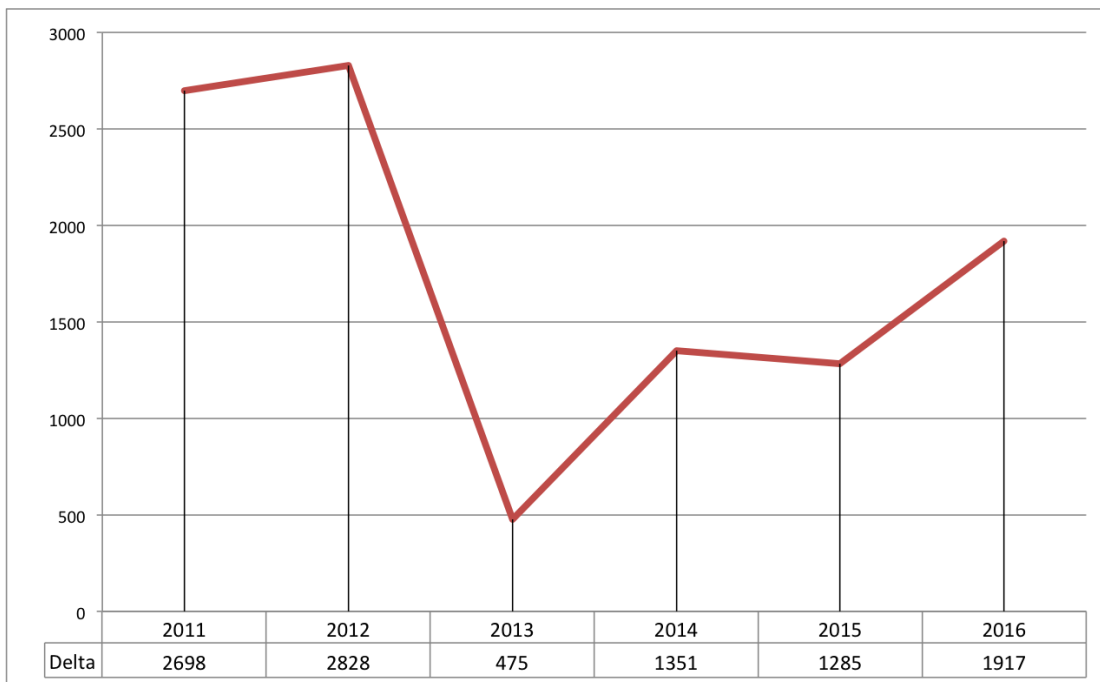


FIGURA 2 Varianza delle iscrizioni

2 Il progetto

Il Ministro Calenda, appena insediato, in virtù della pregressa esperienza presso le istituzioni europee, ha chiesto al suo staff ed al Responsabile della trasparenza del Ministero di istituire anche presso il MiSE, in tempi rapidissimi, un sistema simile, se non identico, a quello realizzato dalla Comunità europea con il Registro trasparenza.

Il registro trasparenza del MiSE è stato attivato dopo circa 4 mesi, a partire dal 6 settembre 2016, ed è raggiungibile attraverso il sito web del Ministero

È da sottolineare che il progetto del registro trasparenza del Ministero è rilevante, a livello governativo, in quanto è il primo approccio, in forma non impositiva, di affrontare il tema delle lobby.

Il sistema, composto dal software, ma anche dal regolamento e dal network che si è sviluppato attorno al progetto, è orientato ad una forma partecipativa e anche il suo sviluppo è connotato da un approccio totalmente differente rispetto alle modalità tradizionali.

Sono stati infatti adottati i principi di sviluppo della metodologia *Agile* che prevedono che gli sviluppatori realizzino ed adattino il software con rapide attività sui sistemi, in modo da essere immediatamente rispondenti al mutamento delle esigenze.

Il progetto ha anche attirato l'interesse del Garante della Privacy che ha espresso alcuni dubbi sull'ammissibilità della pubblicazione di alcuni dei dati ed ha suggerito di elevare il regolamento/linee guida dall'attuale forma di *soft law*, attribuendogli rango di norma nella forma di Decreto Ministeriale.

Il progetto prevede non solo la registrazione dei soggetti che intendono manifestarsi come portatori di interesse, ma anche che i vertici politici del Ministero, ed a partire dal 1 marzo 2017 tutti i livelli dirigenziali, rendano pubbliche le agende degli incontri con i soggetti registrati e degli argomenti trattati; quale conseguenza diretta discende che la mancata registrazione di un soggetto pone un vincolo morale nei confronti del funzionario pubblico.

2.1 Le caratteristiche innovative del progetto

E' opportuno evidenziare che l'intero progetto presenta molte particolarità e innovazioni che non possono essere distinte tra ambito tecnico ed ambito strategico/amministrativo perché tutte le attività, tutte le connessioni tra i vari soggetti coinvolti e tutte le scelte di progetto sono state condivise da tutto il team ingaggiato per la realizzazione del registro.

L'idea di realizzare un sistema identico a quello europeo ha portato anche ad un confronto con il responsabile della versione comunitaria che aveva suggerito di seguire un percorso tradizionale con una stesura di un regolamento e del codice di condotta e successivamente con la realizzazione del sistema.

La necessità, invece, di comprimere i tempi, ha portato il team a procedere parallelamente, e in forma congiunta, nella realizzazione di questi due strumenti con continue piccole modifiche su entrambi, al fine di allinearli in maniera costante e coerente.

Anche l'origine del regolamento e del sistema software discende direttamente dalla matrice comune del sistema della Comunità Europea. La caratteristica più peculiare del registro, tuttavia, è insita nella trasparenza della registrazione stessa. Infatti, le organizzazioni autodichiarano competenze, bilanci, fondi e dipendenti destinati all'attività di rappresentanza presso le istituzioni europee. Questi dati vengono tutti resi disponibili "on line" all'atto della registrazione e sono immediatamente visibili a chiunque. Per tale motivo il registro trasparenza prevede un meccanismo di segnalazione, da parte di terzi, di eventuali errori ma soprattutto di contestazione delle informazioni inserite.

Questa particolarità, che sembra essere solo accessoria, è invece un elemento fondamentale di riflessione. Infatti risulterebbe impossibile per l'Amministrazione verificare i dettagli dichiarati da ciascun iscritto: rendere trasparenti tutte le informazioni, pur in conformità con le norme della tutela della Privacy, permette quindi all'Amministrazione, viste anche le sempre ridotte risorse, di condividere con i cittadini l'attività di controllo e di verifica.

Si istituisce così una sorta di patto con i cittadini ed una condivisione non solo dei dati (open data), dei processi (varie iniziative di trasparenza), ma anche delle azioni di controllo e monitoraggio tipiche dell'azione pubblica.

Da ultimo è importante sottolineare che in questo progetto l'Amministrazione ha seguito un approccio innovativo cercando di ricorrere il meno possibile a norme e regolamenti sfruttando gli strumenti di *soft law* e di consenso.

2.2 I risultati raggiunti

Al fine di verificare i risultati raggiunti appare utile individuare elementi che siano valutabili oggettivamente e tramite i quali individuare i cambiamenti apportati dall'introduzione del progetto.

L'analisi può essere condotta in particolare su tre fronti:

- Analisi del sentiment generale
- Analisi dell'interazione utente/registro

2.2.1 Analisi del sentiment generale

Il primo importante indicatore è il sentiment generale mostrato dai media che hanno rivolto la propria attenzione sulla questione dei portatori di interesse. Vi sono stati articoli positivi sia su testate nazionali che specialistiche. Di seguito qualche esempio di articolo pubblicato nei primi giorni successivi alla pubblicazione del registro:

- http://www.repubblica.it/economia/2016/09/06/news/mise_in_rete_l_elenco_degli_incontri_con_i_lobbisti-147244998/
- <http://www.webnews.it/2016/09/07/mise-registro-lobby/>
- http://business.laleggetutti.it/12889_cose-una-lobby-cose-un-lobbista-il-primo-elenco-online

Si registra un costante numero di nuove registrazioni. Il registro, pubblicato il 6 settembre 2016, conta al gennaio 2017 più di 500 iscritti. Il seguente grafico rappresenta l'andamento delle iscrizioni nel tempo.



Dai feedback forniti dalla struttura di supporto alla gestione degli utenti (URP) risulta che i commenti forniti dagli iscritti, per e-mail o per telefono, sono molto positivi e aperti alle eventuali ulteriori evoluzioni del registro.

Da ultimo, un ulteriore dato significativo, emerge dal limitatissimo ricorso al meccanismo delle contestazioni e segnalazioni. Infatti, i dati forniti al riguardo dalla stessa struttura di supporto mostrano di avere ricevuto solo alcune segnalazioni di dati incoerenti o mancanti, spesso relativi a banali errori di battitura. Allo stato non si riscontra alcuna contestazione circa le informazioni fornite dagli iscritti. Questo aspetto è particolarmente rilevante in quanto significa che gli iscritti sono sinceri nelle loro dichiarazioni pur sapendo che i loro dati vengono poi resi pubblici.

Da questa analisi si può dedurre che i portatori di interesse ritengono importante la registrazione per diversi aspetti:

1. sicuramente non è trascurabile l'obbligo morale imposto dai vertici politici, che, come visto, tuttavia, ha una influenza limitata sul numero generale degli iscritti;
2. la pubblicità del proprio ruolo quale portatore di interesse e quindi l'identificazione col progetto e con lo scopo di far emergere e gestire un fenomeno particolarmente importante per la vita pubblica;
3. poter partecipare in maniera trasparente alle politiche di sviluppo messe in atto dal MiSE.

2.2.2 Analisi dell'interazione utente/registro

L'analisi comportamentale dell'interazione utente/sistema produce molte informazioni che possono aiutare a capire se e come uno strumento informatico è utile nell'attuazione delle politiche di una amministrazione.

In particolare per il registro trasparenza, dall'analisi dell'audience si evince subito che (vedi figura sottostante):

- Il numero di visitatori del sito, dopo una flessione fisiologica nel periodo natalizio, è costante e forse si può ipotizzare anche un sensibile aumento di interesse.
- Il rapporto tra pagine visitate e utenti ha un andamento costante pari circa a 11: quindi gli utenti visitano le stesse pagine del sistema. Cioè in 11 pagine è raccolto l'intero interesse per la piattaforma. Poiché il sistema è composto di circa 20 pagine statiche e le altre sono create dinamicamente, sarebbe stato uno spreco di tempo e di risorse prevedere ulteriori contenuti.

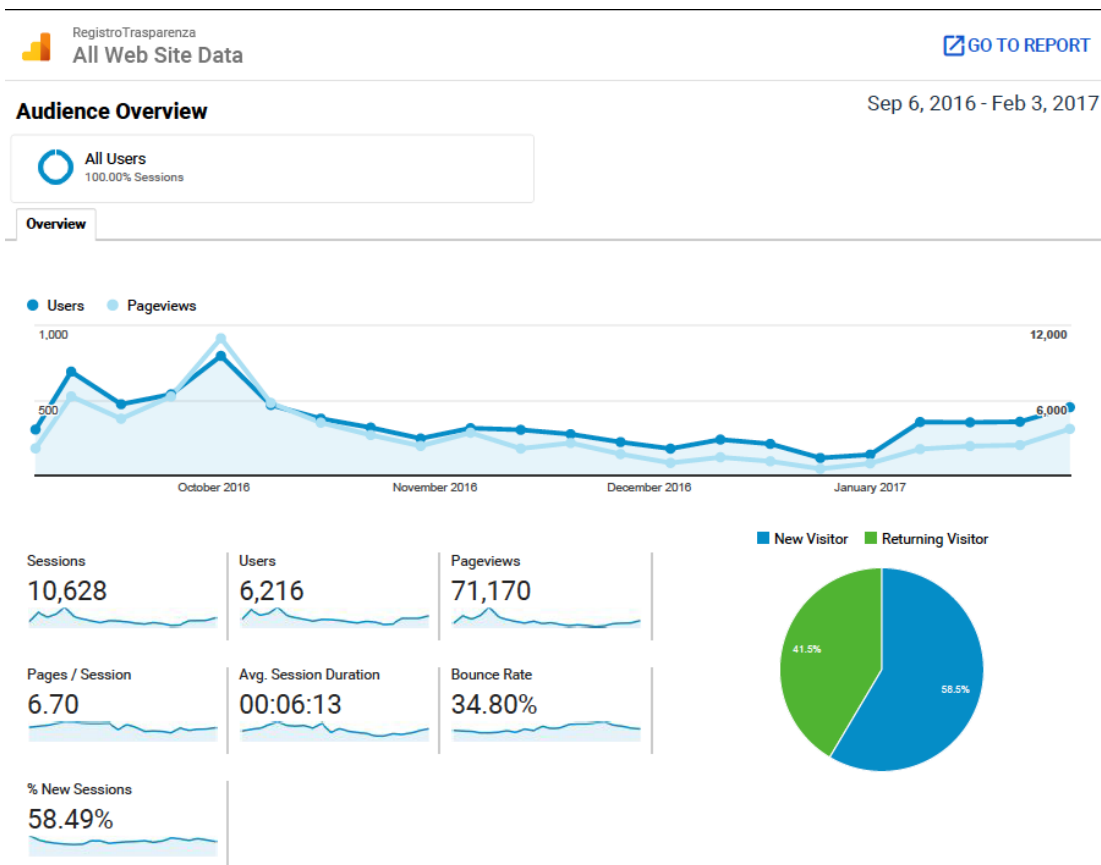










FIGURA 3 Analisi degli accessi

Sempre riguardo all'accesso, si vede che prevalentemente avviene dall'Italia, ma si registra qualche interesse anche dall'estero.

Country	Sessions	% Sessions
1.  Italy	9,898	93.13%
2. (not set)	157	1.48%
3.  United Kingdom	107	1.01%
4.  United States	90	0.85%
5.  Germany	84	0.79%
6.  Belgium	81	0.76%
7.  Switzerland	61	0.57%
8.  France	53	0.50%
9.  Netherlands	24	0.23%
10.  Brazil	6	0.06%

[view full report](#)

2.3 Evoluzioni future

L'obiettivo del progetto nel suo complesso è quello di rendere il registro un fattore aggregante per i portatori di interesse, in cui la trasparenza è uno strumento biunivoco di partecipazione ed interazione tra la società civile e le istituzioni. Il registro estende la trasparenza ormai prevista dalle norme estendendone la sfera d'azione ai soggetti privati che si registrano. D'altro canto, come nel caso della Associazione Esperti in Gestione dell'Energia, permette anche di riconoscere una categoria di soggetti, i portatori di interesse, che vogliono identificarsi in un progetto che renda evidente e palese la loro azione e, come tale, legale.

L'intero progetto ha solo 6 mesi ed ha già portato alcuni frutti. Infatti sicuramente ha stimolato il dibattito in merito alla questione, ma ha anche attivato altre Amministrazioni ad imitare l'iniziativa. Recentemente, la Camera dei Deputati, dopo un confronto tecnico con il MiSE, ha annunciato l'introduzione di un sistema simile, ma non uguale, per la gestione delle rappresentanze.

Dalla analisi eseguita, si possono ipotizzare, e verranno proposti al vertice politico, alcune evoluzioni particolarmente innovative ed in particolare:

- 1) **Introduzione di un logo** di cui potranno fregiarsi solo i registrati presso il Registro trasparenza; sarà sicuramente necessario prevedere un metodo tecnico per verificare che nessuno si fregi del logo in modo fraudolento (si può usare un meccanismo simile a quello usato da W3C per certificare l'accessibilità dei siti web).
- 2) **Estensione del registro anche ad altre Amministrazioni** - infatti, sembra ultroneo che una azienda si iscriva al registro del Ministero dello sviluppo economico per dover poi reinserire gli stessi dati in sistemi di altre Amministrazioni. Per attuare questa innovazione sono ipotizzabili diverse strategie non esclusive. Si può immaginare un dialogo applicativo per la sincronizzazione dei vari registri, ma anche per la segnalazione di eventuali contestazioni o inesattezze (soluzione più tecnica e meno invasiva), ma si può anche ipotizzare di fornire il servizio di Registro Trasparenza ad altre Amministrazioni nella modalità Cloud del SaaS. In questo modo il MiSE resterebbe il gestore dell'unico database valido per tutte le Amministrazioni aderenti.
- 3) **Consultazione pubblica** per recepire suggerimenti sul funzionamento del sistema e migliorarne usabilità e diffusione.
- 4) **Pubblicazione e navigazione dei dati in open data**, - si può ipotizzare di introdurre una mappa geografica della dislocazione dei portatori di interesse ma anche la possibilità di effettuare ricerche tramite sistemi esterni o funzioni di integrazione con applicazioni anche per dispositivi mobili.
- 5) **Traduzione in altre lingue** per aumentare i valori di consultazione dall'estero anche con lo scopo di dare all'Italia una maggiore evidenza di contrasto ai fenomeni della corruzione.