

**П.С. Каневский**

## **ВЕКТОРЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ИТАЛИИ**

*Статья посвящена анализу механизма взаимодействия между группами интересов и органами власти в итальянской республике. Автор анализирует основные тенденции развития системы групп интересов в стране, особенности институционального окружения групп интересов, векторы взаимодействия с политическими партиями и исполнительными органами власти, регулирование лоббизма на региональном и национальном уровнях.*

*Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, политика Италии, регулирование лоббизма*

Итальянская политика редко рассматривается через призму взаимодействия групп интересов с органами власти. Это связано со сложившимися исследовательскими традициями в российском и зарубежном научном сообществе, которые в первую очередь уделяют внимание партийной и международной сторонам политической жизни в республике. Вместе с тем группы интересов являются неотъемлемой частью итальянской политики, они в не меньшей, а иногда и в большей степени определяют внутреннюю политическую динамику в сравнении с институциональными факторами или партийной конкуренцией. Каждый итальянский чиновник и политик погружен в мир групповых интересов, с которым он постоянно соприкасается и который оказывает огромное влияние на принимаемые решения.

Итальянская система групп интересов является крайне дисперсной и включает в себя самые разные группы интересов: частные корпорации, транснациональные компании, деловые ассоциации, банки, профсоюзы, религиозные ассоциации, группы гражданского общества и т.д. Однако итальянская система групп интересов отличается от большинства западноевропейских и англо-американских моделей. Следуя терминологии Г. Алмонда, ее нельзя однозначно причислить ни к традиционным плюралистическим системам, ни к корпоративистским группам интересов [1. С. 135–136]. Прежде всего, это связано с особенностями и традициями политической системы Италии как системы с неравномерно развитой политической культурой, высоким уровнем политической конфликтности и нестабильными отношениями групп интересов друг с другом и с государством.

Итальянская партийная система не может эффективно справляться с агрегацией интересов так же, как это происходит в англосаксонских или западноевропейских корпоративистских странах. Если плюралистическая система групп интересов характеризуется открытой конкуренцией и возможностью большого количества групп напрямую влиять на органы власти, корпоративизм – согласованием интересов, исходя из межгрупповой солидарности и культуры компромисса, то итальянская политическая культура долгое время способствовала развитию нестабильного, сугубо неформального и патронажного механизма взаимодействия между группами интересов и властью. К то-

му же, в отличие от корпоративистских моделей в Австрии, Германии или Скандинавии, итальянский корпоративизм развивался менее равномерно, так как традиционно включал представителей индустрии, однако гораздо менее эффективно представлял интересы профсоюзов. В свое время Дж. Килер использовал по отношению к Франции знаменитый оборот «корпоративизм без труда», имея в виду, что корпоративизм распространился лишь на часть общественных отношений и не превратился в полноценную модель социального партнерства [2. Р. 158]. То же самое можно сказать про Италию, в которой профсоюзы всегда были важной опорой левых партий и движений, но при этом испытывали трудности с точки зрения реального влияния на процесс принятия решений. В Италии в принципе, за исключением коротких периодов, отсутствовало системное взаимодействие между партиями и так называемыми «социальными партнерами» (профсоюзами и крупными ассоциациями). Более того, первые два десятилетия XXI в. характеризуются скорее конфликтным состоянием отношений между партиями и группами интересов [3. Р. 257].

В Италии группы интересов вынуждены действовать в более нестабильном и идеологически поляризованном политическом пространстве, а каналы и стратегии их взаимодействия с законодательной и исполнительной властью периодически изменяются под воздействием изменений в самой политической системе. В условиях партийной системы, перманентно пребывающей в состоянии внутренних кризисов и разногласий, крупнейшие группы интересов, особенно представляющие экономический сектор, ищут способы обезопасить себя от политической нестабильности и формируют более прочные связи с правительством и бюрократией, что позволяет им избежать политической волатильности. Из-за этого А. Хикс называет Италию страной «капиталистического этатизма», подчеркивая взаимосвязь между традицией сильного государства и крупного капитала [4. Р. 187–188].

В ситуации, когда отсутствует эффективная система сдержек, существует стремление наиболее влиятельных групп интересов доминировать в политическом процессе. При этом тема лоббизма долгое время практически отсутствовала в политическом дискурсе Италии, считалось, что это теневая, неприглядная сторона политики, хотя сами официальные лица постоянно контактировали с группами интересов и позволяли им активно влиять на процесс принятия решений. Эта тема стала публичной относительно недавно, когда политическая система начала реагировать на критику со стороны общественности, СМИ и органов Евросоюза, заявлявших о необходимости признания лоббизма как естественного социально-политического института.

### **Групповые интересы и нестабильное политическое окружение**

Лоббизм, т.е. процесс влияния организованных групп на принимаемые решения, в Италии исторически рассматривался как чуждое явление, которое существует для защиты исключительно частных интересов в угоду интересов общественных. В итальянской политико-правовой системе, которая была создана в значительной степени под влиянием французского опыта, долгое время групповые интересы рассматривались как незаконная деятельность. Дух якобинского конституционализма и закона Ле Шапелье от 1791 г., который запрещал гражданам объединяться, чтобы достичь общих интересов,

значительно повлиял на итальянское восприятие групповых интересов в XIX в. В итальянском политическом видении долгое время не было четкого разделения на частные или групповые интересы, на первое место выдвигался главенствующий интерес государства, следовательно, «никому не разрешалось быть для граждан посредником в реализации их интересов и позволять им участвовать в реализации государственной политики» [5. Р. 28]. Взгляд на государство как единственного верного проводника интересов превалировало и после объединения Италии и еще больше укрепилось во время правления Б. Муссолини. Единственными реальными групповыми союзниками государства тогда были аристократия и крупные предприниматели, формировавшие экономическое и статусное ядро общества.

Ситуация изменилась после принятия конституции 1948 г., которая выдвинула на первое место политические партии как главный и по сути единственный легитимный механизм представительства общественных интересов. Известный послевоенный политолог К. Эспозито сформулировал квинтэссенцию превалирующего мнения в обществе и экспертной среде 1950-х гг., сказав, что «группы интересов представляют собой девиацию в системе представительства интересов, это зло, с которым нужно бороться и убирать из политики» [6. Р. 201]. Вместе с тем в новой конституции были заложены основы для дальнейшего развития групп интересов в политике. Статьи 2 и 18 устанавливали права профсоюзов и свободных ассоциаций, статьи 3 и 49 разрешали гражданам участвовать в политической жизни, но самой главной была 50-я статья, которая позволила гражданам обращаться с петициями к Палате депутатов и Сенату с целью отстаивания коллективных требований и участия в законодательном процессе [7. С. 185]. Таким образом, несмотря на изначально негативное восприятие, именно в послевоенный период начал формироваться механизм взаимодействия между группами интересов и парламентом, который стал первичной основой институционального окружения лоббизма.

Однако послевоенная партийная жизнь Италии отличалась нестабильностью и непредсказуемостью. Это приводило к тому, что группы интересов порой не успевали формировать стабильных альянсов с политическими партиями и были вынуждены маневрировать в сложном политическом окружении. Данная тенденция особенно усилилась в течение последних трех десятилетий, когда парламент значительно уменьшил свое влияние в политическом процессе и формулировании национальной политики по сравнению с исполнительной ветвью власти. В 1960–1970-е гг. был достигнут паритет между социалистами и христианскими демократами, а «центр процесса разработки и принятия решений находился в недрах правящих партий, которые фактически управляли исполнительной ветвью власти» [8. Р. 416]. Итальянские парламентарии обладали более значительной широтой власти, особенно в сравнении со своими коллегами из Великобритании, Франции и Германии, которые действовали в условиях более строгой партийной дисциплины. Большинство законодательных инициатив представлялись отдельными парламентариями, а не государственной бюрократией, хотя за правительством оставался решающий голос с точки зрения распределения ресурсов на реализацию того или иного решения.

Эта тенденция начала постепенно разворачиваться в обратную сторону в процессе длительных трансформаций политической системы в ходе начавшейся в 1970-е гг. конституционной реформы, и особенно ускоряется в 1980–1990-е гг. Своеобразным водоразделом стала антикоррупционная кампания «Чистые руки» 1992–1993 гг., которая вскрыла огромные масштабы хищений, злоупотреблений и связей партий с мафией. Все эти факторы привели к кризису традиционной партийной системы, пропорциональной системы выборов и в итоге вылились сначала в реформу избирательной системы в 1993 г., введившей смешанную мажоритарно-пропорциональную систему, а затем в очередное изменение Конституции в 2000–2001 гг., в результате которого произошло перераспределение властных полномочий в пользу правительства и бюрократии.

Другим важным последствием кризиса партийной системы 1990-х гг. стало появление персонифицированных партий. Первопроходцем здесь выступил С. Берлускони с его партией «Вперед, Италия!». По словам Т.В. Зоной, «Берлускони бросал вызов традиционной системе, в соответствии с которой в послевоенной Италии к власти приходили лишь профессиональные политики» [9. С. 60].

В XXI в. избирательная система Италии претерпела еще несколько изменений – в 2005, 2015 и 2017 гг., приведя в итоге к крену в сторону мажоритарной системы. Нынешнее избирательное законодательство, по которому проходили общие выборы 2018 г. и с высокой степенью вероятности пройдут выборы 2023 г., по словам Е.А. Масловой, «выгодны в первую очередь крупным партиям и коалициям. Небольшие партии вынуждены будут либо уйти со сцены, либо присоединиться к одной из коалиций» [10. С. 9].

Скорость реформирования избирательных систем и сменяемости правящих блоков и партий не позволяла формировать долгосрочные коалиции между группами интересов и органами власти. С 1946 по 2018 г. в Италии сменилось в общей сложности 66 правительств, т.е. в современной итальянской истории одна коалиция существовала в среднем чуть больше года [11]. Это лишний раз подчеркивает высокий уровень не только конкуренции, но и конфликтности между партиями, которые часто не способны найти друг с другом общий язык по ряду ключевых вопросов. В таких условиях группы интересов оказываются единственным стабильным источником экспертных знаний и информации, необходимой для реализации государственной политики, так как постоянная текучка в госаппарате и парламенте не позволяет наладить необходимые аналитические и информационные функции в процессе принятия решений.

В конечном счете это привело к тому, что политические партии впали в чрезмерную зависимость от групп интересов, которые рассматривали партии как выгодную систему патронажа и возможностей получения государственных субсидий в обмен на свою лояльность политикам [8. Р. 416]. Это привело к ослаблению всей системы государственного управления и росту экономической уязвимости Италии, так как постоянно выделяемые субсидии спровоцировали рост государственного долга – проблема, с которой итальянские правительства не могут до конца справиться по сей день. Как констатирует Е. Алексеенкова, «неолиберальный курс, проводимый в Италии с 2011 г. в русле политики «жесткой экономии», не помог стабилизировать экономическую ситуацию в стране» [12. С. 111–112].

Чтобы справиться с кризисом управления, в Италии была запущена административная реформа, которая, с одной стороны, усилила роль исполнительных органов власти, вернув им контроль над рядом ключевых сфер принятия решений, в особенности по вопросам бюджета, с другой стороны, привела к децентрализации управления, передав больше полномочий региональным органам власти. Наконец, начавшаяся в 1990-е гг. европеизация политики добавила новый уровень согласования и принятия решений как для государства, так и для групп интересов. Группы интересов были вынуждены менять стратегии влияния, так как все указанные факторы привели к развитию многоуровневой политики, которая более не была сконцентрирована в руках партийных боссов, а рассредоточилась между исполнительной и законодательной ветвями, центром и областями, национальным и наднациональным уровнями власти.

### **Группы интересов и власть сегодня**

Общие представления о структуре современной системы групп интересов в Италии дают две базы данных: реестр лоббистов, действующий в Палате депутатов с 2017 г., и Европейский реестр интересов, который показывает, сколько итальянских групп активны на наднациональном уровне в Брюсселе. В реестре Палаты депутатов в апреле 2021 г. было зарегистрировано 218 групп интересов, из которых 31,6% были частными компаниями и группами компаний, 22,2% – консалтинговыми и лоббистскими фирмами, а также индивидуальными лоббистами, 16% – торговыми и бизнес-ассоциациями, 11,8% – профсоюзами и профессиональными организациями, 3,8% – НКО [13]. В реестр Евросоюза по состоянию на апрель 2021 г. входило 805 групп интересов из Италии, также подразделяющихся на нескольких категорий: НКО (19,6%), частные бизнес-компании и группы компаний (17,8%), торговые и бизнес-ассоциации (16,2%), мозговые центры, исследовательские и академические институты (14,2%), юридические и консалтинговые фирмы, индивидуальные лоббисты (13,6%), профсоюзы (6,5%), группы, представляющие интересы итальянских областей и муниципалитетов (5,8%), прочие типы групп интересов [14].

Данные цифры свидетельствуют о том, что итальянские бизнес-группы являются наиболее активными лоббистами как на национальном, так и на европейском уровне. Это соответствует общемировой тенденции усиления политического влияния бизнес-групп. В частности, исследование Дж. Кастанелоса показало, что с начала XXI в. крупнейшая бизнес ассоциация Италии Конфиндустрия затрачивает все больше ресурсов для продвижения своих интересов в ЕС [15. Р. 1025]. Однако бросается в глаза разница в количестве зарегистрированных НКО – 19,6% в Брюсселе против 3,8% в Палате депутатов. Укорененная в Италии традиция неформальных и непотистских связей создает механизм лоббизма, в котором доступ к лицам, принимающим решения, получают те, кто встроены в неформальные каналы коммуникации, в то время как шансы групп интересов, не обладающих подобными связями, даже если они имеют ресурсы и важны для эффективности процесса принятия решений, гораздо ниже. В данных условиях многие группы, не способные оказывать влияние в Риме, перегруппировывают свои усилия, чтобы влиять на

наднациональное законодательство в Евросоюзе и через Брюссель добиваться нужных решений в Италии.

Близость к лицам, принимающим решения, определяет также стратегии групп интересов. С формальной точки зрения, в процедурах законодательной власти заложены механизмы, которые косвенно регламентируют взаимодействие с группами интересов в целях совершенствования законопроектов. Статья 79 Правил Палаты депутатов гласит, что «во время подготовки законопроекта комитет имеет право запрашивать любую информацию, чтобы гарантировать качество и эффективность основных положений законопроекта» [16]. Согласно Правилам Палаты депутатов (ст. 144) и Правилам Сената (ст. 48), любой парламентский комитет имеет право пригласить представителей общественных и частных организаций, секторальных ассоциаций, областей и экспертов по тем или иным вопросам с целью получить информацию, необходимую для деятельности данного комитета [16, 17]. Однако, согласно Transparency International, данные приглашения и результаты участия представителей групп интересов в слушаниях «не требуют строгой отчетности» [18. Р. 16]. Даже в ст. 144 Правил Палаты депутатов сказано, что «по итогам заседания комитета должен быть подготовлен отчет с использованием стенограммы заседания, если комитет не решит иначе» [16].

Точно так же нигде не прописаны четкие процедуры приглашения представителей групп интересов на комитетские слушания. Согласно установленной процедуре, после избрания нового парламента Коллегия квесторов<sup>1</sup> решает, сколько будет выделено пропусков для внешних лиц, посещающих здание нижней палаты. Однако «исход решения каждый является непредсказуемым, так как по итогам дискуссии не выпускается каких-либо отчетов» [18. Р. 16]. Информация носит конфиденциальный характер и не все члены парламента имеют к ней доступ. После того как решение принято Коллегией квесторов, процедурой аккредитации для внешних гостей парламента занимается служба безопасности Палаты депутатов. Представители «Движения пяти звезд» в 2014 г. обратились с просьбой разъяснить процедуру выдачи пропусков, так как, по их сведениям, служба безопасности издавала различные виды пропусков для различных категорий гостей [Ibid.]. Ряд лиц, не считая парламентариев и работников других органов власти, получали долгосрочные пропуска на весь год. К ним относились представители наиболее влиятельных групп интересов наподобие Конфиндустрии – самой крупной бизнес-ассоциации страны.

## **Регулирование лоббизма: от регионов к национальному уровню**

В своей современной истории Италия проходила через множество дискуссий о необходимости регулирования лоббизма. Согласно исследовательской службе Европарламента, с 1945 г. было более 50 законодательных попыток легализовать и формализовать лоббизм в стране, ни одна из которых не увенчалась принятием закона о лоббизме [19. Р. 19]. Однако усилившееся в XXI в. давление со стороны общественного мнения, экспертов и Евросоюза вынудили политиков искать способы формализации лоббистских практик.

---

<sup>1</sup> Коллегия квесторов – орган Палаты депутатов итальянского парламента, следящий за соблюдением процедурных, административных, церемониальных процессов и норм.

Ближе всего итальянская республика подходила к принятию закона о лоббизме при правительстве Р. Проди в 2007 г., когда был предложен законопроект с четким определением лоббизма и публичным реестром лоббистов, однако политический кризис и роспуск парламента перечеркнули эту попытку.

Как и во многих других европейских странах, формализация лоббизма в Италии началась не из центра, а из областей и наднациональных структур Евросоюза. Хотя Италия является унитарным государством, региональные органы власти в последние три десятилетия стали важным объектом лоббизма. По словам Дж. Константелоса, роль региональных органов власти в Италии возросла в связи с тем, что они «получили больше полномочий в сфере разработки и управления программами развития Евросоюза» [15. Р. 46]. Иными словами, они стали получать и перераспределять значительные средства из европейского бюджета, направленные на развитие собственных областей.

Законы, регулирующие взаимодействие групп интересов и органов власти, а также правила регистрации лоббистов, были приняты в областях Тоскана (2002), Молизе (2004), Абруццо (2010), Калабрии (2016), Ломбардии (2016) и Апулии (2017). Ведутся активные публичные дискуссии о принятии аналогичных законов в Лацио и на Сицилии. Законы в Абруццо, Калабрии, Ломбардии и Апулии определяют лоббизм как любую деятельность групп давления посредством предложений, запросов, исследований, анализа и любых других инициатив – в устной, письменной или электронной форме, направленных на продвижение законных и неэкономических интересов в органах власти [20. Р. 651]. При этом закон в Абруццо единственный, который дает определение лоббиста – это «тот, кто действует в органах власти от имени групп давления» [21. Р. 188]. Примечательно, что все итальянские законы легализуют лишь неэкономические групповые интересы, стараясь подчеркнуть таким образом направленность лоббизма на защиту общественных, а не частных интересов, хотя и мало отвечают реальности, в которой бизнес-группы наиболее активно влияют на принятие решений.

Законы на уровне итальянских областей в целом сформулированы широко и достаточно расплывчато. В частности, за исключением Ломбардии и Апулии, в них не прописаны четкие формы отчетности о встречах между лоббистами и официальными лицами. К тому же данные законы не предусматривают никакой ответственности за нарушение правил со стороны групп интересов, в них отсутствуют какие-либо этические нормы. Хотя изначально законы были встречены с большим энтузиазмом и множество групп интересов согласились зарегистрироваться в добровольных реестрах, интерес к законам с их стороны в целом невысок [20. Р. 662]. Это связано с тем, что легализация института лоббизма на региональном уровне мало повлияла на стиль принятия решений и политическую коммуникацию. По словам Р. Перилло, «итогом является то, что на региональном уровне действуют несколько законов о лоббизме, каждый из которых неэффективен» [21. Р. 189].

Аналогичная проблема касается регулирования лоббизма на национальном уровне. Первый эксперимент по легализации лоббизма и созданию реестра лоббистов был осуществлен в исполнительной власти. В 2012 г. указ Министерства сельского хозяйства, продовольствия и лесного хозяйства установил процедуру регистрации лоббистов, прописав процесс вовлечения

представителей групп интересов в процесс принятия решений, а также дав определение лоббиста как «того, кто профессионально представляет легитимные интересы с целью повлиять на процесс принятия решений» [18. Р. 9]. Главной проблемой реестра оказалось то, что крупнейшие ассоциации в сельскохозяйственном секторе отказались идентифицировать себя как лоббистов и, следовательно, не стали участвовать в имплементации закона. Тем не менее это был первый шаг на пути формализации лоббизма в центральных органах власти. В 2016 г. были приняты правила лоббирования в Палате депутатов, а в 2017 г. создан реестр для групп интересов, действующий в нижней палате. В 2017 г. Министерство экономического развития и Министерство по вопросам государственного управления приняли стандарты европейского реестра лоббистов и также ввели у себя обязательную регистрацию для всех представителей групп интересов, желающих встретиться с министрами [22].

Реальной целью создания всех новых законов о лоббизме как на национальном, так и на региональном уровнях является попытка уравнивать права и возможности всех групп интересов участвовать в процессе принятия решений. Доминирующей тенденцией в Италии от послевоенного времени до наших дней было то, что лишь избранные группы, обладающие личными связями в органах власти, могли оказывать реальное влияние на принятие решений. Однако в 2010-е гг., во многом под влиянием программ Евросоюза по повышению политической прозрачности и легализации лоббизма, в Италии началось движение в сторону создания более инклюзивного механизма взаимодействия групп интересов и органов власти. По словам депутата М. Серени, «все группы имеют право взаимодействовать с лицами, принимающими решения, – нефтяные компании и экологические организации, банки и союзы вкладчиков» [23].

Тем не менее, несмотря на определенный прогресс, новые легальные рамки не раскрывают реальный мир лоббизма в Италии. Они также пока не в состоянии справиться с проблемой неравного доступа к лицам и центрам принятия решений. По словам директора лоббистской компании Telos A&S М. Сонсини, «реестры лоббистов, вводимые в Италии, являются непродуманным ответом на неправильный вопрос... в стране не много, а мало лоббизма, так как крупный бизнес и ассоциации индустрии не имеют проблем доступа к органам власти», в то время как большая часть политически активных групп сталкивается с проблемой закрытости политической системы [24. Р. 92–93].

Кроме того, доклад антикоррупционного органа Совета Европы GRECO от 2017 г. установил, что в Италии отсутствует какое-либо ограничение сроков для политиков, прежде чем они могут занимать посты в частном секторе или заниматься лоббизмом (проблема «вращающихся дверей»), нет четкого определения конфликтов интересов, а также недостаточно проработаны кодексы поведения, хотя GRECO приветствовал создание первого подобного кодекса в Палате депутатов в 2016 г. Одной из основных рекомендаций GRECO является «необходимость дальнейшего развития правил, касающихся взаимодействия парламентариев с лоббистами и представителями групп интересов, которые стремятся оказывать влияние на законодательный процесс» [25. Р. 50].

## Выводы

Взаимодействие организованных групп и органов власти в Италии вписано в логику развития политической системы и системы групп интересов. Итальянская политика характеризуется нестабильностью, конфликтной партийной системой, быстро сменяемыми коалициями, взаимоисключающими реформами, которые за последние несколько десятилетий принципиально меняли механизм принятия политических решений в стране. В условиях хаотичной политической динамики и меняющихся правил группы интересов не успевают налаживать долгосрочные контакты в условиях меняющегося политического окружения, вследствие чего лоббистские отношения выстраиваются в логике краткосрочных *ad hoc* коалиций. Однако органы власти зависят от предоставляемой группами интересов информации и экспертных знаний, необходимых для принятия решений, поэтому наиболее влиятельные имеют гарантированный доступ к органам власти при любом правительстве и при любых политико-управленческих нововведениях.

Вместе с тем взаимодействие групп интересов и официальных лиц складывается в логике межэлитных, патронажных связей, а равный доступ к органам власти является одной из ключевых проблем развития института лоббизма. Отсутствие прозрачности и неформальные каналы коммуникации групп интересов продолжают оставаться нерешенной проблемой, которая не позволяет политической системе учитывать различные мнения по ключевым вопросам.

Несмотря на многочисленные дискуссии и законопроекты, Италия все еще не перешла к созданию единого нормативного пространства, четко определяющего правила взаимодействия групп интересов и органов власти. Хотя отдельные нормы созданы на уровне 6 областей, парламента и двух министерств, они не гармонизированы между собой. В частности, под региональное регулирование фактически не попадают бизнес-группы (очевидно, наиболее влиятельные субъекты лоббизма), в то время как многие правила на национальном уровне, которые должны облегчать доступ организованных групп к органам власти, нивелируются отсутствием прозрачности при реальном взаимодействии официальных лиц и лоббистов.

Решение проблемы неравного доступа к органам власти заключается не только в полной легализации института лоббизма (хотя это необходимый первый важный шаг), но в общем повышении прозрачности процесса принятия решений, создании более четких кодексов поведения для политиков, регулировании проблемы «вращающихся дверей» и снижении рисков конфликтов интересов.

## Литература

1. Алмонд Г., Пауэлл Д., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. М.: Аспект Пресс, 2002. 537 с.
2. Elgie R., Griggs S. French Politics: Debates and Controversies. Routledge, 2013. 234 p.
3. Natali D., Pritoni A. Parties and interest groups in Italy: the case of pensions policy // Contemporary Italian Politics. 2014. Vol. 6, Issue 3. P. 249–260.
4. Siaroff A. Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement // European Journal of Political Research. 1999. № 36. P. 175–205.
5. Colavitti G. Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Milano: Giuffrè, 2005. 332 p.

6. *Esposito C.* I partiti politici nello Stato democratic / Scritti giuridici scelti. II. Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano – Napoli, 1958. 440 p.
7. Конституция Итальянской Республики. Издание на русском языке. Отдел международных связей Сената Итальянской Республики. URL: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione\\_lingua\\_russo.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf) (дата обращения: 30.04.2021).
8. *Hancock M., Carman C., Castle M., Conradt D., Nanetti R., Leonardi R., Safran W., White S.* Politics in Europe. CQ Press, 2014. 832 p.
9. *Зюнова Т.В.* Партийная система Италии // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 2. С. 156–176.
10. *Маслова Е.А.* Итальянская политика в 2017 г.: подготовка к парламентским выборам // Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы. Доклады Института Европы. М. : Ин-т Европы РАН, 2018. № 349. 108 с.
11. *Kaufman B.* Italy gets the world's first minister for direct democracy // Swissinfo. 04.06.2018. URL: [https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/pioneering-role\\_italy-gets-the-world-s-first-minister-for-direct-democracy/44164868](https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/pioneering-role_italy-gets-the-world-s-first-minister-for-direct-democracy/44164868) (accessed: 30.04.2021).
12. *Алексеевкова Е.* Страна победившего популизма: Италия после выборов // Современная Европа. 2019. № 2. С. 106–117.
13. *Registro rappresentanti di interessi.* Camera dei Deputati. URL: [http://www.camera.it/rapresentantidiinteressi/registro\\_rappresentanti.html](http://www.camera.it/rapresentantidiinteressi/registro_rappresentanti.html) (accessed: 30.04.2021).
14. *Transparency Register.* URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister> (accessed: 30.04.2021).
15. *Constantelos J.* Interest group strategies in multi-level Europe // Journal of Public Affairs. 2007. № 7. P. 39–53.
16. *Rules of procedures of the Chamber of Deputies.* Camera dei Deputati. URL: [https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera\\_eng/file/RULES\\_OF\\_PROCEDURE\\_CHAMBRE\\_OF\\_DEPUTIES.pdf](https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf) (accessed: 30.04.2021).
17. *Rules of the Senate.* Regolamento del Senato. Senato della Repubblica. 2018. URL: [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/istituzione/18P0073-Regolamento-inglese\\_Archivio.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/istituzione/18P0073-Regolamento-inglese_Archivio.pdf) (accessed: 30.04.2021).
18. *Del Monte D., Putaturo C., Frascini G., Ferro S.* Lobbying and democracy. Representing interests in Italy – Transparency International Italia, 2014. 51 p.
19. *Transparency of lobbying in Member States.* Comparative Analysis // EPRS – European Parliament Research Service, 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency\\_of\\_lobbying\\_in\\_Member\\_States.pdf](http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf) (accessed: 30.04.2021).
20. *Nunez R., Sperduti M.* The regulation of lobbying at sub-national level in Spain and in Italy // Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2018. № 3. P. 631–664.
21. *Perillo P.* Italy: The regulation of lobbying and the evolution of a cultural taboo // Lobbyists, Governments and Public Trust. Volume 3, Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying – OECD, 2014. 228 p.
22. *Carini G.* No clarity on Italy's position on the EU Transparency Register // Alter-EU. 2017. URL: <https://www.alter-eu.org/no-clarity-on-italy%E2%80%99s-position-on-the-eu-transparency-register> (accessed: 30.04.2021).
23. *Baggi G.* Italy: how parliament is starting to deal with lobbyists // Euronews – 21.03.2017. URL: <https://www.euronews.com/2017/03/21/italy-when-just-one-chamber-of-the-parliament-gives-itself-rules-about-how-to> (accessed: 30.04.2021).
24. *Sonsini M.* Disciplinare i lobbisti? Affrontiamo il vero problema [Electronic resource] / MAG. 27.03.2017. URL: <https://www.telosaes.it/en/blog/download.php?id=73> (accessed: 30.04.2021).
25. *Evaluation report.* Italy // Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17–21 October 2016), 2017. P. 50. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15> (accessed: 30.04.2021).

**Pavel S. Kanevskiy**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation).

E-mail: [kanevskiy@socio.msu.ru](mailto:kanevskiy@socio.msu.ru)

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science.* 2021. 63. pp. 172–183.

DOI: 10.17223/1998863X/63/17

**VECTORS OF INTERACTION BETWEEN INTEREST GROUPS AND PUBLIC AUTHORITIES IN ITALY**

**Keywords:** lobbying; interest groups; politics in Italy; regulation of lobbying

The current article analyses the mechanism of interaction between interest groups and public decision makers in Italy. The author seeks to explore the main trends in the development of the interest groups system, its institutional environment, vectors of interaction with political parties and the executive branch. The author shows that lobbying in Italy is an integral part of the political process, but it has a number of features that distinguish the Italian model from that of other countries of Western Europe and North America. It can be explained by the specifics of the Italian political system, political culture, unstable party system, and constantly changing lobbying mechanism. Inter-elite, patronage ties dominate in the interaction between interest groups and the government. Equal access to decision makers is one of the key problems of the Italian lobbying mechanism. Lack of transparency and informal communication channels continue to be an unresolved problem that does not allow the political system to efficiently process the plurality of existing group interests. Despite numerous discussions and bills, Italy has not yet moved on to creating a unified regulatory regime that would clearly define the rules of interaction between interest groups and decision makers. Although separate norms have been implemented in six Italian regions, the parliament and two ministries, they are not harmonized with each other. In particular, business groups (most influential lobbyists) do not fall under regional regulation, while many rules at the national level, which should in theory facilitate the access to decision makers, are offset by the lack of transparency in the real life lobbying. The solution to the problem of unequal access lies not only within a unified set of norms and rules aimed at regulating lobbying (although this should be a necessary first step), but in a general increase of transparency in the decision-making process, creation of clearer codes of conduct for politicians, regulation of “revolving doors”, and reduction of conflicts of interest.

### References

1. Almond, G., Pauell, D., Strom, K. & Dalton, R. (2002) *Sravnitel'naya politologiya segodnya: mirovoy obzor* [Comparative Political Science Today: A World Review]. Translated from English. Moscow: Aspekt Press.
2. Elgie, R. & Griggs, S. (2013) *French Politics: Debates and Controversies*. Routledge.
3. Natali, D. & Pritoni, A. (2014) Parties and interest groups in Italy: the case of pensions policy. *Contemporary Italian Politics*. 6(3). pp. 249–260.
4. Siaroff, A. (1999) Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. *European Journal of Political Research*. 36. pp. 175–205.
5. Colavitti, G. (2005) *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*. Milano: Giuffrè.
6. Esposito, C. (1958) *Scritti giuridici scelti. II. Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano*. Vol. 2. Napoli: Jovene.
7. Department of International Relations of the Senate of the Italian Republic. (n.d.) *Konstitutsiya Ital'yanskoy Respubliki* [Constitution of the Italian Republic]. [Online] Available from: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVI II/Costituzione\\_lingua\\_russo.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVI%20Costituzione_lingua_russo.pdf) (Accessed: 30th April 2021).
8. Hancock, M., Carman, C., Castle, M., Conrard, D., Nanetti, R., Leonardi, R., Safran, W. & White, S. (2014) *Politics in Europe*. CQ Press.
9. Zonova, T.V. (2018) Partiynaya sistema Italii [The party system of Italy]. *Aktual'nye problemy Evropy – Current Problems of Europe*. 2. pp. 156–176.
10. Maslova, E.A. (2018) Ital'yanskaya politika v 2017 g.: podgotovka k parlamentskim vyboram [Italian politics in 2017: preparation for parliamentary elections]. In: Maslova, E.A. (ed.) *Sovremennaya Italiya: starye problemy, novye vyzovy. Doklady Instituta Evropy* [Modern Italy: old problems, new challenges. Reports of the Institute of Europe]. Vol. 349. Moscow: RAS.
11. Kaufman, B. (2018) Italy gets the world's first minister for direct democracy. *Swissinfo*. 4th June. [Online] Available from: <https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/pioneering-role-italy-gets-the-world-s-first-minister-for-direct-democracy/44164868> (Accessed: 30th April 2021).
12. Alekseenkova, E. (2019) Country of the Winning Populism: Italy in the Postelection Period. *Sovremennaya Evropa – Contemporary Europe*. 2. pp. 106–117. (In Russian).
13. Italy. (n.d.) *Registro rappresentanti di interessi. Camera dei Deputati*. [Online] Available from: [http://www.camera.it/rap-presentantidiinteressi/registro\\_rappresentanti.html](http://www.camera.it/rap-presentantidiinteressi/registro_rappresentanti.html) (Accessed: 30th April 2021).
14. European Union. (n.d.) *Transparency Register*. [Online] Available from: <http://ec.europa.eu/transparencyregister> (Accessed: 30th April 2021).

15. Constantelos, J. (2007) Interest group strategies in multi-level Europe. *Journal of Public Affairs*. 7. pp. 39–53.

16. Italy. (n.d.) *Rules of procedures of the Chamber of Deputies. Camera dei Deputati*. [Online] Available from: [https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera\\_eng/file/RULES\\_OF\\_PROCEDURE\\_CHAMBRE\\_OF\\_DEPUTIES.pdf](https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf) (Accessed: 30th April 2021).

17. Italy. (n.d.) *Rules of the Senate. Regolamento del Senato. Senato della Repubblica*. [Online] Available from: [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/istituzione/18P0073-Regolamento-inglese\\_Archivio.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/istituzione/18P0073-Regolamento-inglese_Archivio.pdf) (Accessed: 30th April 2021).

18. Del Monte, D., Putaturo, C., Fraschini, G. & Ferro, S. (2014) *Lobbying and democracy. Representing interests in Italy – Transparency International Italia*. European Union.

19. EPRS – European Parliament Research Service. (2016) *Transparency of lobbying in Member States. Comparative Analysis*. [Online] Available from: [http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency\\_of\\_lobbying\\_in\\_Member\\_States.pdf](http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf) (Accessed: 30th April 2021).

20. Nunez, R. & Sperduti, M. (2018) The regulation of lobbying at sub-national level in Spain and in Italy. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*. 3. pp. 631–664.

21. Perillo, P. (2014) Italy: The regulation of lobbying and the evolution of a cultural taboo. In: *Lobbyists, Governments and Public Trust*. Vol. 3. OECD.

22. Carini, G. (2017) *No clarity on Italy's position on the EU Transparency Register*. [Online] Available from: <https://www.alter-eu.org/no-clarity-on-italy%E2%80%99s-position-on-the-eu-transparency-register> (Accessed: 30th April 2021).

23. Baggi, G. (2017) Italy: how parliament is starting to deal with lobbyists. *Euronews*. 21st March. [Online] Available from: <https://www.euronews.com/2017/03/21/italy-when-just-one-chamber-of-the-parliament-gives-itself-rules-about-how-to> (Accessed: 30th April 2021).

24. Sonsini, M. (2017) Disciplinare i lobbisti? Affrontiamo il vero problema. *MAG*. 27th March. [Online] Available from: <https://www.telosaes.it/en/blog/download.php?id=73> (Accessed: 30th April 2021).

25. Italy. (2017) *Evaluation report. Italy*. Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 October 2016). p. 50. [Online] Available from: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15> (Accessed: 30th April 2021).