

**Gianluca Comin, Professore di Strategie di Comunicazione presso la Facoltà di Economia dell'Università Luiss Guido Carli e Presidente e Founder di Comin & Partners**

**Audizione innanzi la I Commissione permanente Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati relativamente alle proposte di legge C. 196 Fregolent, C. 721 Madia e C. 1827 Silvestri recanti "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi".**

\*\*\*

La regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi costituisce, ormai da anni, una priorità per tutti i professionisti delle relazioni istituzionali.

Non v'è dubbio, infatti, che tale attività rappresenti una realtà ormai imprescindibile in tutte le democrazie pluraliste, caratterizzate da più centri di potere ideologicamente polarizzati, dal riconoscimento di nuovi diritti economici e sociali e da nuove forme di partecipazione.

In questo contesto, il lobbista coadiuva le Istituzioni e le Amministrazioni nel processo di composizione degli interessi, offrendo un supporto/apporto conoscitivo ai decisori (anche non eletti) funzionale ad interpretare i diversi contesti in cui viene applicata la legislazione e, dunque, ad adempiere al meglio alla "scelta pubblica", in linea con i principi riconducibili alla Carta costituzionale.

A livello nazionale, i tentativi di disciplinare in modo onnicomprensivo l'attività di rappresentanza degli interessi, dal 1976, sono stati circa settanta. Ai progetti di legge si aggiungano gli sforzi compiuti dalla Camera dei deputati, con l'istituzione di un registro pubblico dei lobbisti, e le iniziative di singoli Ministri che, negli anni, hanno istituito registri e agende per la trasparenza, talvolta disattese dai loro successori. A livello regionale, poi, sono apprezzabili le iniziative di normazione del fenomeno lobbistico dei legislatori di Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria, Lombardia e Puglia nonostante, anche in questo caso, permangano numerose limitazioni in termini attuativi.

L'assenza di una regolamentazione unitaria a tutti i livelli istituzionali rappresenta per il nostro Paese una lacuna troppo profonda: tale *vulnus* normativo, inevitabilmente, delegittima non solo il ruolo dei portatori di interessi che agiscono secondo principi di eticità e trasparenza, ma anche quello dei referenti pubblici che non sfruttano a proprio favore lo status di "decisore" nei processi legislativi.

Si tratta, pertanto, di una situazione che necessita al più presto di un intervento che armonizzi e renda organico e trasversale l'attuale quadro regolatorio, in modo da garantire pari dignità e grado a tutti gli attori del processo decisionale e risolvere le numerose asimmetrie che interessano il funzionamento democratico.

Ritengo fondamentale e necessario, altresì, che vi sia un cambio di rotta anche nella comunicazione verso la collettività (cittadini, imprese e terzo settore) sul lavoro dei lobbisti, spesso additati dal mondo mediatico come causa e conseguenza di corruzione e malaffare.

Proprio sul tema della corruzione, come evidenziato a fine febbraio anche dalla Commissione europea nel Country Report Italy 2020 - nell'ambito del "Semestre europeo 2020" - se, da un lato, l'Italia ha potenziato il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e ha approvato una legge anticorruzione nel gennaio 2019, dall'altro difettiamo ancora di disposizioni sul lobbying e, quindi, di sanzioni contro i "faccendieri" che agiscono nell'opacità e contro i decisori pubblici che operano in conflitto di interessi.

Il mio intervento, dunque, intende contribuire a favorire il raggiungimento di due obiettivi: il primo è quello di far riconoscere il lavoro di coloro che, attraverso le proprie competenze ed esperienze, sono in grado di proporre soluzioni ed alternative al legislatore; il secondo obiettivo, strettamente correlato al primo, è quello di rendere il confronto tra decisori e soggetti interessati una prassi e una possibilità per aumentare il livello qualitativo delle politiche pubbliche.

### **La figura del lobbista e le esclusioni**

È importante, anzitutto, fornire una definizione chiara ed unitaria di cosa si intenda per "lobbista" e di quali debbano essere le competenze necessarie, il perimetro di azione entro il quale ci si muove e la rilevanza istituzionale e sociale del tipo di azione svolta.

Il lobbista è colui che, professionalmente e in maniera continuativa, rappresenta, ad ogni livello, gli interessi, le posizioni e le proposte di soggetti privati verso il decisore pubblico, al fine di favorire un vantaggio o evitare uno svantaggio (di natura economica e/o sociale).

Ad oggi, in Italia, non viene fornita una risposta unitaria e coerente su come tale attività venga portata avanti e a quali regole sia necessario attenersi al fine di garantire un operato nel pieno rispetto reciproco. Se sei un bravo lobbista o meno, infatti, è il mercato a deciderlo. E se questo, da un lato, ha portato ad una sorta di "selezione naturale" dei professionisti, dall'altro, ha offerto sempre di più il fianco all'attività di variegate categorie di soggetti che, pur definendosi tali, non possono essere considerati lobbisti in senso stretto, nei termini sopra indicati.

Ben venga, quindi, l'esclusione di soggetti iscritti ad albi professionali specifici, come i giornalisti o gli avvocati, i quali già rispondono a requisiti professionali riconoscibili, misurabili e socialmente accettati e che, in un'ottica di rappresentanza di interessi particolari, potrebbero utilizzare la propria professionalità come leva impropria di lobbying.

Un'altra limitazione su cui intendo porre l'accento riguarda il c.d. fenomeno delle "revolving doors": bisogna vietare che un lobbista possa ricoprire una carica pubblica elettiva - o, comunque, svolgere il ruolo di "decisore" - e viceversa, almeno in un lasso di tempo congruo

che non sia inferiore a due anni, scongiurando così qualsiasi possibilità che si verifichi una situazione di conflitto di interessi. Tale obiettivo, in generale, può essere raggiunto attraverso una regolamentazione totalmente trasparente, che renda le attività di lobbisti e decisori chiare e “perimetrare”.

### **Il Registro e il Codice di condotta**

Gli strumenti attraverso cui rendere pienamente effettivi gli obiettivi di partecipazione e reciprocità hanno un compito particolarmente decisivo in quanto consentono alla norma di tradursi in azione concreta. Un aspetto non secondario se si considera che, troppo spesso, nel nostro Paese, nonostante le migliori intenzioni, diverse leggi non sono state attuate a causa della scarsa o carente previsione di strumenti idonei al raggiungimento degli scopi a cui la norma era preordinata.

In via preliminare, occorre riflettere sul soggetto a cui si intendono affidare le funzioni relative alla gestione del Registro, poiché tale scelta riflette la *ratio* generale della norma e, dunque, la visione di fondo che sottostà alla legge che – auspicabilmente – verrà approvata.

A mio parere, affidare il Registro all’ANAC, come previsto in una delle proposte di legge presentate (A.C. 196 a firma On. Fregolent), evoca un’associazione immediata al binomio lobby-corruzione, esattamente quello che il lavoro che emergerà da questa Aula dovrebbe evitare, poiché tale accostamento avrebbe come conseguenza che la patologia venga scambiata per il fenomeno, con un grave pregiudizio per tutte le associazioni, i professionisti e gli operatori privati ma anche per le stesse Istituzioni.

Come anticipato in premessa, occorre far passare il messaggio che la partecipazione dei gruppi di interesse può davvero contribuire al miglioramento delle scelte pubbliche e, dunque, al rafforzamento della democrazia rappresentativa: comunicare e diffondere questa visione vuol dire anche rinsaldare il rapporto di fiducia tra cittadini e Istituzioni, di cui troppo spesso si parla in senso negativo.

Ritengo particolarmente condivisibile, quindi, la proposta di affidare a un soggetto terzo e indipendente da Governo e Parlamento, come un’Autorità amministrativa indipendente, le funzioni di cura e gestione del Registro e, nello specifico, la previsione che tale ruolo venga svolto dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (come previsto dalla proposta A.C. 1827 a firma On. Silvestri). Infatti, l’AGCM assolvendo il delicato e cruciale compito di tutela della libertà di iniziativa economica si pone, nel nostro ordinamento, come garante degli equilibri interni al mercato (quindi tra imprese) e tra mercato e istituzioni.

Una seconda ipotesi potrebbe prevedere l’istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e del lavoro (Cnel), organo di consulenza delle Camere e del Governo ai sensi dell’art. 99 della Costituzione, il quale potrebbe, quindi, assumere il ruolo di garante dell’esercizio delle attività di lobbying.

Dal punto di vista funzionale, al Registro dovranno iscriversi obbligatoriamente tutti i lobbisti professionisti, i quali saranno tenuti ad inserire - senza particolari “sforzi” burocratici - le informazioni necessarie per garantire la massima trasparenza dei processi (chi e cosa rappresentano).

Con l’istituzione del Registro, sarà anche necessaria una codificazione, semplice ma stringente ed efficace, delle *best practices* che i lobbisti devono adottare. Il Codice non solo garantirà, a livello nazionale, integrità e uniformità nei comportamenti di chi svolge attività di rappresentanza degli interessi, ma raccoglierà anche le regole deontologiche a cui i decisori pubblici dovranno attenersi nell’esercizio del proprio mandato.

Il Registro, in generale, non deve essere un mero strumento di raccolta in modo massivo di dati, non preordinati a scopi di reale informazione e partecipazione, poiché anche questo aspetto può generare opacità. Su questo punto, un modello da analizzare e a cui ispirarsi viene dagli Stati Uniti dove, da anni, vi è una consolidata tradizione di *open data*, anche sui dati relativi alle *lobbies*, che vengono utilizzati per alimentare piattaforme online e app che stanno contribuendo a trasformare il rapporto tra cittadini e Istituzioni.

#### **L’accesso alle informazioni e alle sedi**

Un altro punto che ritengo importante evidenziare è quello della necessità di riconoscere, come bilanciamento dei doveri a cui un lobbista deve attenersi, anche una serie di diritti in grado di garantire un adeguato equilibrio nel rapporto tra il lobbista e il decisore pubblico.

Se da un lato, quindi, è giusto prevedere l’iscrizione obbligatoria ad un Registro pubblico per la trasparenza, così come ad associazioni di categoria rappresentative del settore, allo stesso modo è importante che vi sia il riconoscimento di premialità e incentivi collegati proprio all’adesione del lobbista ad una disciplina specifica.

L’accesso alle informazioni parlamentari e a specifiche aree delle sedi istituzionali dei decisori pubblici, salvo quelle riservate in base ai regolamenti interni, rappresentano alcune possibili premialità. Consultare informazioni inerenti alle policy, assistere alle procedure decisionali e acquisire documenti relativi alla fase istruttoria può consentire ai gruppi di interesse di poter intervenire tempestivamente e, quindi, contribuire all’assunzione di decisioni il più possibile partecipate e aperte.

L’altra premialità, legata all’accesso alle informazioni, può essere la partecipazione diretta alle attività di analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del Governo - compresi quelli dei Ministri - di provvedimenti interministeriali e i disegni di legge. Tale previsione è opportuna non solo per i disegni di legge di origine parlamentare o governativa ma anche per la decretazione d’urgenza: infatti, andrebbe contemplata la possibilità per i soggetti interessati di poter “accedere” alla fase dei 60 giorni di conversione di un decreto-legge, ossia il

momento precedente a quello in cui la decisione viene definitivamente formalizzata e, dunque, tradotta in atto imperativo.

### **La reciprocità**

Desidero evidenziare, poi, come alle regole applicabili all'attività di lobbying ne debbano corrispondere altre in capo ai decisori pubblici. Si tratta di regole minime ma di buon senso.

Immagino la definizione di tempi certi (ove possibile) per il coinvolgimento dei portatori di interesse e la pubblicità della consultazione nel procedimento legislativo; la pubblicazione dell'agenda degli incontri e dei finanziamenti ricevuti da privati: è così che l'attività di rappresentanza degli interessi può realmente integrarsi in senso positivo con l'operato delle Istituzioni.

Il costo della partecipazione in termini organizzativi, tanto per le Istituzioni quanto per i privati, deve essere finalizzato a uno scopo che non resti fine a se stesso - di mera trasparenza per la trasparenza – ma che deve essere il perno su cui può fondarsi un vero modello di *Open Government*.

Solo la collaborazione tra lobbista e decisore pubblico, giammai vincolante e sempre secondo principi di etica e trasparenza, favorisce proposte, azioni e policy a vantaggio dei cittadini e di tutto il Sistema Paese.