# COMMISSIONE I
# AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

# RESOCONTO STENOGRAFICO

## INDAGINE CONOSCITIVA

## 4.

# SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 LUGLIO 2023

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **RICCARDO DE CORATO**

## INDICE

PAG.

**Sulla pubblicità dei lavori:**

De Corato Riccardo, *Presidente* ..... 3

**INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ATTIVITÀ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI**

**Audizione di Silvia Sassi, professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze, in videoconferenza, di Francesco Bilancia, professore di diritto pubblico presso l'Università « Gabriele d'Annunzio » di Chieti-Pescara e di Nicola Lupo, professore di diritto costituzionale presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma:**

De Corato Riccardo, *Presidente* ..... 3, 5, 6, 9, 11

Bilancia Francesco, *professore di diritto pubblico presso l'Università « Gabriele d'Annunzio » di Chieti-Pescara* ..... 6

Lupo Nicola, *professore di diritto costituzionale presso L'Università Luiss Guido Carli di Roma* ..... 9

Sassi Silvia, *professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze* ..... 3, 5

*ALLEGATI:*

*Allegato 1:* Documentazione depositata dalla professoressa Silvia Sassi ..... 12

*Allegato 2:* Documentazione depositata dal professor Francesco Bilancia ..... 24

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Italia Viva - Renew Europe: A-IV-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RICCARDO DE CORATO

**La seduta comincia alle 15.05.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di Silvia Sassi, professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze, in videoconferenza, di Francesco Bilancia, professore di diritto pubblico presso l'Università « Gabriele d'Annunzio » di Chieti-Pescara, e di Nicola Lupo, professore di diritto costituzionale presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione – nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi – di Silvia Sassi, professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze (in videoconferenza), di Francesco Bilancia, professore di diritto pubblico presso l'Università « Gabriele d'Annunzio » di Chieti-Pescara, e di Nicola Lupo, professore di diritto costituzionale presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma.

Avverto che i deputati possono partecipare in videoconferenza alla seduta odierna, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il regolamento. Do quindi la parola a Silvia Sassi, professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze.

SILVIA SASSI, *professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze, intervento in videoconferenza*. Grazie a tutti e buon pomeriggio. Prima di iniziare desidero ringraziare il Presidente e la Commissione per l'invito a questa audizione, che mi onora.

Vengo subito alla questione. Nel corso delle mie riflessioni sul tema della rappresentanza di interessi mi sono più volte chiesta non tanto a cosa serva una regolamentazione del *lobbying*, quanto piuttosto perché in Italia sia così difficile regolamentarlo. Perché questa domanda ? Perché diversi e sensibili sono i vantaggi che una sua disciplina porterebbe al nostro sistema Paese.

Ne elenco velocemente alcuni, poi nel dettaglio rimando a quanto scritto e depositato presso la Commissione. Anzitutto una regolamentazione del *lobbying* costituirebbe un'implementazione immediata di due diritti fondamentali dell'individuo: il diritto di partecipazione alla vita politica e la libertà di associazione. Questa implementazione aumenterebbe sia la fiducia dei cittadini verso le istituzioni sia un accesso equo ed equilibrato di tutti gli interessati all'attività di *lobbying*. A cascata, dunque, si innalzerebbe per un verso il livello di democraticità del sistema Paese e si abbasserebbe peraltro quello dei fenomeni corruttivi. Inoltre, la previsione di una disciplina del *lobbying* ha una ricaduta positiva in termini economici, così come più volte è stato sottolineato da diverse organizzazioni internazionali, tra cui l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in particolare ma non solo. Infine, la regolamentazione del *lobbying* per l'ordinamento europeo costituisce ormai da anni parametro di rispetto e rafforzamento dello Stato di diritto di cui all'articolo 6 del

Trattato dell'Unione europea. Al riguardo rinvierei alle relazioni sullo Stato di diritto del 2022 e del 2023 della Commissione europea. Quindi, nonostante ci si possa stupire del fatto che l'Italia, per le ragioni appena dette, a differenza di altri nostri Stati cugini dell'Unione europea – ricordo che attualmente sette sono gli Stati dell'Unione europea che hanno adottato una legge *ad hoc* sul *lobbying* (Germania, Austria, Francia, Irlanda, Polonia, Lituania, Slovenia) –, non abbia ancora una regolamentazione della rappresentanza di interessi, non si può negare la delicatezza del tema che da sempre ha messo in competizione, quasi in alternativa, l'interesse pubblico con quello privato.

Ebbene, forse è giunto il momento, per il contesto storico, politico, economico e sociale nel quale ci troviamo, di porre la questione sotto un'altra ottica, dunque non sotto l'ottica della competizione dei due interessi, che li pone in alternativa e quindi potenzialmente in conflitto, ma sotto quella della compartecipazione, della integrazione dei due interessi. Questo perché ? È innegabile che il dibattito, il confronto tra molteplici interlocutori portatori di interessi divergenti, permetterebbe ai decisori pubblici di individuare meglio l'interesse generale dell'ordinamento, mettendoli anche in condizione di perseguirlo più efficacemente. Quindi, se non è certamente possibile sostenere che vi è una democrazia alternativa a quella rappresentativa, è però vero che la democrazia non è un sistema assestato, ma una cornice di possibilità che deve essere riempita. Ed essendo la democrazia una tecnica di razionalizzazione del potere, molteplici possono essere i metodi per raggiungerla; e per il momento storico, economico, politico e sociale che stiamo vivendo una legge che coinvolga nel processo decisionale i rappresentanti di interesse per raggiungere al meglio l'interesse pubblico, ebbene, a mio parere, è uno strumento che implementa la democrazia.

Tuttavia, per quanto il regime democratico possa evolvere, data la sua natura dinamica, alcuni presupposti minimi devono sempre esistere, e questi sono appunto la libertà e lo Stato di diritto. Ora, prima di affrontare le tecnicalità che la legge dovrebbe possedere, è necessario pensare agli obiettivi che si vogliono perseguire con essa. Conseguentemente, è necessario riflettere anzitutto sui princìpi fondanti la disciplina, anche perché, come dirò tra poco, a ogni principio corrisponde una serie di strumenti applicativi.

Ora, tra i princìpi che dovrebbero essere sottesi alla disciplina della rappresentanza di interessi - promossi da ordinamenti sovranazionali, come l'Unione europea, e da ordinamenti internazionali, quali l'OCSE, il Consiglio d'Europa, il *Commonwealth of Independent States* (ma anche alcune organizzazioni non governative hanno stabilito standard al riguardo) – si ricordano: il principio di apertura effettiva ed equa a tutti gli *stakeholders* che vogliano accedere alla elaborazione delle politiche pubbliche; il principio della regolarità nella consultazione e partecipazione delle parti interessate alla redazione di un atto normativo o di una politica pubblica; il principio di trasparenza; il principio dell'etica o dell'integrità dei due soggetti attori di questa relazione – che sono da una parte i lobbisti e dall'altro i decisori pubblici – e il principio di revisione della legislazione nel caso in cui l'esperienza applicativa pratica renda la revisione opportuna, vale a dire la cosiddetta valutazione *ex-post*. Ebbene, a ciascuno di questi princìpi, come ho detto prima, corrisponde una serie di strumenti e di misure attuative che in questa sede trarrò sia dalle legislazioni specifiche sul *lobbying* che i nostri Stati cugini hanno finora adottato, sia dalla regolamentazione che la stessa Unione europea ha adottato per se stessa. Imposto il mio ragionamento in questo modo per un immediato risvolto pratico: cioè ritengo che se le regolamentazioni nazionali sono quanto più simili e vicine a quelle dell'Unione, da un lato si semplificherebbero gli aspetti burocratici tra i diversi livelli ordinamentali e dall'altro si creerebbe un assetto normativo omogeneo e sinergico. È evidente poi quanto questi aspetti siano anche funzionali all'integrazione europea e quanto, anche e soprattutto (se guardate sotto il profilo della trasparenza) al principio democratico. Eb-

bene, da questa comparazione, che tiene conto dei variegati quadri normativi di livello sia nazionale che sovranazionale, è ravvisabile in linea di principio la seguente tendenza. In applicazione del principio di apertura e di equo accesso dei rappresentanti di interessi, le diverse legislazioni hanno cercato di definire il lobbista: chi è il lobbista, quali sono le attività del *lobbying* e quali sono i destinatari del *lobbying*, vale a dire i decisori pubblici. Invece, in applicazione del principio di trasparenza, le diverse legislazioni prese in considerazione prevedono registri *online* in cui i lobbisti rilasciano una serie di informazioni che permettono di sapere per conto di chi si agiscono, quali sono gli obiettivi per cui si agisce e le forze economiche impiegate per perseguire tali fini. L'iscrizione a questi registri è per gli Stati UE *conditio sine qua non* per l'esercizio dell'attività di *lobbying*. Infine, l'applicazione dei princìpi dell'integrità e dell'etica viene sviluppata attraverso l'adozione di codici di condotta che i lobbisti devono rispettare nell'esercizio delle loro attività e nei quali troviamo un sistema sanzionatorio, in caso di violazione delle regole prescritte, e la previsione di un organismo responsabile dell'intero sistema. In applicazione dei princìpi dell'integrità e dell'etica, è prevista anche l'adozione di codici di condotta dei decisori pubblici. Si tratta di codici di condotta che i decisori pubblici devono rispettare nel momento in cui si rapportano con i lobbisti. Questo in particolare è previsto dall'Unione europea.

Ebbene, a livello formale queste sono le assonanze che si riscontrano tra le diverse legislazioni degli Stati membri UE e dell'Unione europea, assonanze che rasentano quasi un'uniformità.

A livello sostanziale, il discorso si inverte: notevoli sono le differenze tra Paesi e Paesi, tra le diverse legislazioni, per il dettaglio delle quali rimando alla relazione scritta che ho già depositato. Ciò che preme rilevare in questa sede è che dal raffronto, dalla comparazione di queste legislazioni, è possibile trarre alcune informazioni utili al nostro scopo e su cui riflettere per impostare una legge sulla rappresentanza di interessi.

Anzitutto emerge che il lobbismo è un'attività utile perché le norme sono sempre più tecniche e che l'attività di *lobbying* è pervasiva a tutti i livelli perché interdipendenti sono ormai i sistemi giuridici tra loro. Quindi, in ragione di tutto ciò, risulta chiaro che per l'Italia è indispensabile dotarsi di norme precise e specifiche sul *lobbying* se vuole garantire una certa democraticità al sistema. Quindi l'obiettivo è quello di sviluppare procedure che garantiscano che questa attività si svolga in modo sufficientemente aperto...

PRESIDENTE. Mi scusi, volevo solo farle presente che ha superato ampiamente i 10 minuti.

SILVIA SASSI, *professoressa di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Firenze, intervento in videoconferenza*. Sì, concludo con i sei punti di miei suggerimenti.

Insisterei su una definizione chiara ed esaustiva del lobbista e della sua attività, nonché del destinatario di tale attività, limitando al massimo l'eccezione al riguardo. In questo modo si avrebbe certezza dei soggetti a cui applicare la legislazione in essere. Insisterei per un sistema premiale simile a quello previsto dall'Unione europea, cioè una legislazione che subordina determinate attività di rappresentanza di interessi alla registrazione: in questo modo si incentiverebbe e si renderebbe più trasparente questa attività. Queste misure magari potrebbero essere eguali o differire da organo a organo, in ragione delle specificità del processo di elaborazione della norma o della politica. Si potrebbe pensare che solo il rappresentante iscritto al registro possa essere autorizzato all'accesso ai locali dei decisori pubblici, essere invitato a intervenire alle audizioni delle Commissioni parlamentari, a partecipare ad alcune fasi dell'*iter* legislativo e così via.

Il terzo elemento, secondo me interessante, potrebbe essere quello di prevedere l'istituto dell'impronta legislativa, altrimenti noto come *legislative footprint*, cioè un sistema di tracciamento legislativo che faciliti il monitoraggio di chi ha preso ef-

fettivamente parte alle decisioni. Sarebbe anche necessario prevedere un organo *ad hoc* di controllo del sistema, con proprio personale, con sufficienti stanziamenti di spesa. Prevederei un'analisi di valutazione *ex post* della legge con cadenza biennale, per una sua eventuale revisione nel caso in cui si rendano necessarie modifiche alla luce dell'esperienza maturata. Ed infine – ma non certo per minore importanza – necessaria si configura una regolamentazione *ad hoc* per i decisori pubblici che disciplini, tra le altre cose, i rispettivi obblighi nel caso di incontri con i lobbisti (tra cui ad esempio la registrazione dell'incontro con i rappresentanti di interessi, con specifici dettagli) e il cosiddetto periodo di raffreddamento tra un incarico e l'altro e che si dia una definizione chiara del conflitto di interesse.

Grazie per l'attenzione, spero che il mio vocale sia stato abbastanza forte e chiaro.

PRESIDENTE. Grazie professoressa. Do quindi la parola al professor Francesco Bilancia, professore di diritto pubblico presso l'Università « Gabriele D'Annunzio » di Chieti-Pescara, pregandolo di contenere l'intervento nei dieci minuti.

FRANCESCO BILANCIA, *professore di diritto pubblico presso l'Università « Gabriele D'Annunzio » di Chieti-Pescara*. Ringrazio molto il Presidente Pagano e la Commissione per avermi coinvolto in questa discussione. Anch'io ho lasciato un testo scritto a disposizione per cui presidente mi interrompa quando ho esaurito il tempo, tanto rinvierò a quel testo.

La prima cosa che mi preme far notare è che nel *report* sullo Stato di diritto che la Commissione europea ha elaborato nei primi giorni di luglio di quest'anno, compare l'indagine conoscitiva in corso sul tema delle *lobbying* come primo stadio di ottemperanza che l'Italia sta producendo nella direzione della elaborazione di una disciplina sulle *lobbying*. Ora, è chiaro che violare lo Stato di diritto, per la Commissione europea implica di solito fattispecie molto più gravi (tipo compromettere l'indipendenza della magistratura) ma nel suo piccolo anche avere una legislazione sulle *lobby* è uno strumento in più verso l'ossequio di questi valori. La Commissione inoltre elabora una raccomandazione ad adottare norme complessive sui conflitti d'interessi e a regolamentare il *lobbying* istituendo un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa. Sapete che ovviamente queste sono raccomandazioni elaborate dopo un'interlocuzione con il Governo, che quindi assume questi specifici impegni. Questo genere di raccomandazioni sono presenti da diversi anni nei *report* sullo Stato di diritto, ma non può sfuggire la diversa rilevanza di questo documento oggi che siamo in regime di attuazione del PNRR, quindi del *Recovery and resilience facility* per quello che attiene alla Commissione europea e dopo l'adozione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

È ovvio che quando noi discutiamo di rappresentanza politica, in primo luogo ci vengono in mente gli articoli 49 e 67 della Costituzione: quanto al primo, tutti i cittadini hanno diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale, mentre il secondo declina lo stesso principio in riferimento al singolo membro del Parlamento. Tuttavia si pone anche il tema di metabolizzare gli interessi nei processi decisionali. Io qui lo pongo attraverso alcuni richiami. Per esempio, il presidente Amato, appena insediatosi come Presidente della Corte costituzionale, ha immediatamente richiamato il problema del procedimento legislativo durante la sessione di bilancio, vale a dire come sia possibile conciliare una buona elaborazione procedimentale, evitando di ricadere in quel cosiddetto monocameralismo di fatto ad anni inversi: gli interessi devono trovare una corretta declinazione.

Ci sono diversi argomenti comparativi a favore dell'introduzione di una disciplina che renda trasparente ma anche effettiva la partecipazione degli interessi nel processo decisionale. Per esempio, il diritto dell'Unione europea, dalle origini, qualifica come destinatari delle sue disposizioni non solo i

cittadini persone fisiche ma anche le imprese, con le attività economiche evidentemente dentro il cuore dei processi decisionali. Quindi è evidente che in quel contesto la presenza dei gruppi di interesse è una costante genetica, fin dalle origini, che ha generato delle prassi, un *soft law* e poi ovviamente l'accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione, per l'adozione di specifici istituti di autorizzazione, facilitazione e controllo dell'accesso degli interessi attraverso le *lobby*. Quanto alle ragioni di merito che favoriscono questa apertura, segnalo la difficoltà di molti temi. Erompe la questione economica da quando l'Italia è componente dell'Unione economica e monetaria: da quando siamo Paese membro dell'euro, evidentemente, le decisioni di aggiustamento fiscale (tanto per fare un esempio) coinvolgono in una maniera talmente pesante gli interessi che non rendere accessibile questo processo a tutti i tipi di interesse determina discriminazioni. È chiaro che gli interessi coinvolti in via principale sono quelli finanziari ed imprenditoriali, che sono anche quelli più facilmente organizzati, ma bisogna dare spazio anche agli interessi dei consumatori e dei risparmiatori.

Nel testo scritto do conto del fatto che l'effetto trainante sulle politiche pubbliche esercitato oggi dalla prospettiva macroeconomica determina l'importanza essenziale di una rappresentazione di questi interessi, che avviene di solito nell'interlocuzione con il Parlamento ad opera delle autorità di regolazione, dell'Antitrust, dell'Ufficio parlamentare di bilancio; ma manca la chiusura del cerchio, cioè manca essenzialmente il ruolo di una interlocuzione del Parlamento con gli interessi altri, quelli che non sono già geneticamente coinvolti in questi processi.

Sostengo da tempo che l'Ufficio parlamentare di bilancio, che è visto come un antagonista del Parlamento (questi sono giudizi assolutamente personali, per cui fate pure la tara), in realtà dovrebbe essere un consulente del Parlamento nell'interlocuzione e mediazione con le istituzioni finanziarie. Allora, consideriamo gli interessi – diciamo così – specifici dei cittadini. Innanzitutto pensate all'articolo 50 della Costituzione: « Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità ». Ma chi dice che questi interessi non possano essere organizzati in gruppi, che quindi i comuni cittadini non possano accedere ai processi decisionali mediante un canale che li veda identificati non attraverso le istituzioni rappresentative in sé ma tramite un'interlocuzione diretta col Parlamento. È chiaro: si tratta di una istanza che si espone a rischi di opacità, rischi che vanno appunto contrastati con un'attenta individuazione dei canali di accesso e – direi di più – anche attraverso una identificazione o formalizzazione documentale di quello che entra attraverso la rappresentanza degli interessi non qualificati nei processi decisionali. I documenti si possono più facilmente far circolare tra tutti gli appartenenti ai collegi che compongono il decisore pubblico.

È una cosa talmente rilevante che addirittura la Corte costituzionale ha cominciato a prendere in considerazione questo tema. Modificando le norme integrative, cioè il suo regolamento interno, ha introdotto una disposizione aperta alla partecipazione dei portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla singola questione di costituzionalità e alla partecipazione di esperti al giudizio di costituzionalità delle leggi. Naturalmente questo implica che la Corte possa acquisire anche da parte degli esperti e dei soggetti ascoltati documenti ed una relazione scritta, e questo è un modo per rendere evidente quello che verosimilmente accadeva già, ma che non era sostanzialmente acquisibile a tutti i partecipanti nel giudizio di costituzionalità. È chiaro che non è facile confondere un giudizio di costituzionalità su una singola questione con l'attività legislativa in prima battuta, che è un'attività essenzialmente votata alla mediazione tra gli interessi. Però, già questa disciplina della Corte costituzionale pone l'accento su due punti essenziali: in primo luogo, i soggetti vengono qualificati o come portatori di interessi collettivi e diffusi o come esperti, e sono i due elementi di rilievo secondo me da tenere in

considerazione. Il secondo aspetto cade sulla pubblicità: la pubblicità dei documenti, la pubblicità degli accessi degli interessi stessi e la circolazione delle informazioni.

Nel mio testo elenco una serie di problemi e una serie di possibili obiettivi della disciplina. Non li richiamo tutti perché non c'è tempo – l'orologio scorre – ma ne cito qualcuno. Il primo problema è la questione del conflitto di interessi. Si tratta di evitare il fenomeno del cosiddetto *pantouflage*, delle porte girevoli: rappresentanti di interessi privati che diventano dirigenti pubblici e viceversa, personale politico o funzionari pubblici che diventano portatori di interessi o rappresentanti di interessi. Insomma, il tema del conflitto di interessi è sostanzialmente centrale.

Quanto al secondo problema, ci sono interessi qualificati di categoria che non possono rientrare in questa disciplina che ha comunque un effetto limitante: le associazioni di categoria, le associazioni di enti pubblici, l'ANCI, l'UPI, i sindacati, la Confindustria sono evidentemente una cosa diversa degli interessi rappresentati da gruppi che rilevano da un punto di vista puntuale, singolare. Altro problema è relativo all'impatto delle nuove tecnologie sul sistema della rappresentanza politica degli interessi privati organizzati. Qui passano anche forme di finanziamento, su cui tornerò tra un momento, che devono trovare un'attenzione da parte della disciplina. Se la materia è rilevante per la questione economica, fare entrare interessi particolari nei processi decisionali non può essere strumento lesivo della concorrenza. Ci sono interessi contrapposti, concorrenti con quelli che accedono ai processi decisionali, che devono essere evidentemente coinvolti.

Chiudo con il catalogo di possibili obiettivi della disciplina, tra i quali: assicurare l'indipendenza della politica dagli interessi particolari; assicurare la trasparenza mediante la registrazione delle *lobby* e dei loro clienti, dei gruppi di interesse in sé e dei soggetti che professionalmente rappresentano i gruppi di interesse. Quanto alla trasparenza dei finanziamenti, è chiaro che ci deve essere una linea di demarcazione netta tra chi partecipa all'attività di *lobbying* e chi svolge una funzione di finanziamento della politica. Qui la sanzione è banale, basta rendere pubblico quando ci sia un'interconnessione tra questi passaggi che la sanzione si consuma in sé, non c'è bisogno di pensare a cose particolarmente pressanti. Non so se questo possa essere compito da affidare alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici.

Occorre garantire il controllo delle informazioni riservate e privilegiate, che evidentemente nell'interlocuzione con i rappresentanti di interessi costituiscono invece elementi da non rendere ostensibili, così come ovviamente curarsi dell'attenzione per le interferenze e le ingerenze straniere, di Stati e di istituzioni stranieri.

Faccio un salto ad un punto essenziale, con riferimento alla tenuta dei registri e alle sanzioni, perché bisogna pensare eventualmente ad una tutela giurisdizionale di chi venga censurato o sanzionato altrimenti per il mancato rispetto delle norme che disciplinano questo specifico ambito. Scusate, io non sono tanto favorevole all'idea che dei registri si affidi la cura a soggetti esterni al Parlamento, se stiamo discutendo di attività di rappresentanza degli interessi all'interno dei processi decisionali parlamentari, vale a dire che non prenderei alla leggera l'interferenza di autorità esterne sui lavori parlamentari. Rivolgo poi un'attenzione particolare alla tutela dell'interesse finanziario dell'Unione europea, che è rappresentato dal regolamento che ho citato poco fa (il regolamento (UE, Euratom 2020/2092), perché credo che si debba fare un rinvio specifico a quando l'attività di *lobbying* intersechi fondi che provengono dall'Unione europea. C'è infatti un'attenzione specifica dell'Unione e delle sue istituzioni sulle scelte legislative che coinvolgono gli interessi finanziari ed il bilancio dell'Unione europea.

Questa è la mia ultima frase. Innanzitutto resta centrale la più generale questione delle criticità del procedimento legislativo nella prassi più recente: le pratiche dei maxiemendamenti, dell'approvazione dei testi normativi in Consiglio dei ministri salvo intese, quindi votando sulla

copertina, la riduzione degli spazi di discussione e lettura stessa dei fascicoli degli emendamenti in Commissione, sono tutte occasioni foriere di interferenze esterne indebite – altro che gruppi di interesse – e di intrusioni occulte. Questo è lo spazio per le cosiddette « manine ». Bisogna avere molta cura del processo legislativo, oltre che del tema delle *lobby*. Grazie infinite.

PRESIDENTE. Grazie professore. Do la parola al professor Nicola Lupo, professore di diritto costituzionale presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma. Anche a lui chiedo di contenere possibilmente il suo intervento nei dieci minuti.

NICOLA LUPO, *professore di diritto costituzionale presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma*. Ringrazio il Presidente De Corato, ringrazio il Presidente Pagano e la Commissione tutta per questo invito a trattare un tema del quale, sia pure mai in maniera frontale, mi occupo da oltre vent'anni in parallelo con un'attività formativa piuttosto intensa sui temi di diritto parlamentare o anche all'interno di iniziative rivolte alla formazione dei lobbisti. Devo dire che molti dei miei studenti di questi vent'anni sono poi diventati lobbisti, o comunque lavorano nel mondo delle relazioni istituzionali a Roma, a Bruxelles o altrove. Quindi è un tema che mi sta molto a cuore e rispetto al quale, nel corso dell'esperienza che richiamavo, ho avuto modo di rammaricarmi del ritardo del legislatore italiano. Purtroppo l'inattività del legislatore italiano in proposito ha contribuito, da un lato, a far permanere l'idea dell'attività di *lobbying* come un'attività ai limiti della legalità, aggravata poi dall'introduzione del reato del traffico di influenze illecite, con tutte le ambiguità che questo porta con sé, e dall'altro anche a moltiplicare le iniziative e gli interventi frammentari, settoriali, senza far maturare nella cultura politica un approccio corretto al tema. In qualche misura questo purtroppo emerge quando poi i nostri parlamentari europei su questo tema mostrano minore sensibilità culturale, minore attenzione alle regole vigenti in proposito. Nel frattempo, in questo ventennio, il sistema istituzionale è profondamente cambiato e quindi vi è anche il rischio, nel recuperare vecchi progetti, che da tempo sono stati presentati in Parlamento, di adottare regole già vecchie.

Invece, credo che sia da questo punto di vista molto opportuna la scelta della Commissione Affari costituzionali della Camera di avviare un'indagine conoscitiva, tenendo conto da un lato del fatto che il mutamento del ruolo dei partiti e dello stesso Parlamento non può essere ignorato sul tema (sono cambiati gli interlocutori dei lobbisti) e dall'altro anche degli effetti del digitale che cambiano profondamente tutti i meccanismi di rappresentanza politica, inclusa in particolare la rappresentanza degli interessi. Direi quindi che l'obiettivo dovrebbe essere quello di cercare di sfruttare i vantaggi classici dei *latecomer*, di quelli che arrivano per ultimi, e quindi in qualche misura di trarre lezione dall'esperienza di chi invece già da tempo ha adottato una legislazione in materia. Quindi, va assolutamente bene una riflessione ad ampio spettro, va bene anche aver coinvolto i costituzionalisti – mi verrebbe da dire – purché non a titolo esclusivo: è un tema che va visto anche da altri approcci, questo è inevitabile, anche perché non è un intervento settoriale, è un intervento che si inserisce e si connette strettamente a tantissimi altri settori normativi.

Credo che alle spalle di una legislazione di questo genere vi sia anche una lettura in senso moderno, aggiornato, dell'articolo 67 della Costituzione. Il principio ovviamente resta saldo e fondamentale per la rappresentanza politica, ma i rappresentanti di interesse esistono e l'importante è che questa rappresentanza avvenga senz'altro con trasparenza (ma questo è pacifico in tutti i progetti di legge che ho visto). Mi spingerei però a dire che occorrono anche altri due elementi – questo sta emergendo anche nel dibattito scientifico in proposito: la parità delle armi, un principio di *fairness* tra coloro che rappresentano interessi – e torno su questo tra un istante –, e anche il principio di *accountability* per consentire di far valere in qualche misura le respon-

sabilità politiche di coloro che sostengono un certo interesse.

Si tratta in fin dei conti dei princìpi alla base del giusto procedimento legislativo, che non a caso è parte di quel novero di princìpi che vengono ricompresi in chiave europea dentro la *rule of law* o lo Stato di diritto. Vi è appunto l'idea di un procedimento legislativo che sia trasparente, giusto nel suo farsi. Quindi, in qualche misura l'interesse della nazione, il concetto dell'articolo 67, va oggi riletto non come un *a priori* ma come un *a posteriori*, come la risultante di un procedimento, a patto che questi valori siano assicurati all'interno del procedimento che conduce alla decisione e anzitutto alla decisione parlamentare. Dal punto di vista del legislatore mi pare che le difficoltà siano parecchie. E la prima di queste è data proprio dalla molteplicità dei soggetti che rappresentano interessi, i quali hanno uno *status* giuridico e costituzionale molto diverso tra di loro: dalle società che fanno *lobbying* professionalmente alle grandi imprese pubbliche e private, dalle confessioni religiose alle associazioni di categoria, dalle associazioni degli enti locali – perché no – agli Stati stranieri, dagli stessi parlamentari, che a volte sono rappresentanti di un interesse piuttosto preciso nel loro mandato, ai loro collaboratori, dai giornalisti agli ex parlamentari, nonostante alcune regole vigenti. Riprendo le definizioni dell'atto che fu approvato alla Camera nella scorsa legislatura: tra rappresentante di interesse, portatore di interesse e decisore pubblico i confini a me paiono molto sottili, molto sfocati, sfumati. Ecco perché è importante il perimetro dell'intervento normativo, anche perché cambiano i titoli di competenza di intervento del legislatore statale invocabili. A seconda dei soggetti a cui si rivolge la norma di legge, si possono invocare materie di competenza esclusiva – quali organi dello Stato, di cui alla lettera *f)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, organi di governo e funzioni dei comuni, di cui alla lettera *p)* o, secondo alcuni, tutela della concorrenza di cui alla lettera *e)* – oppure di competenza concorrente. Qui, per esempio, si potrebbe invocare la disciplina delle professioni di cui al terzo comma dell'articolo 117, ma appunto dipende da come si sagoma la norma.

Da questo punto di vista mi permetterei di suggerire, nell'ambito dell'indagine conoscitiva – che tra l'altro credo stia prendendo un po' più di tempo rispetto a quello originariamente immaginato –, di sfruttare questa opportunità per svolgere alcuni approfondimenti, in particolare facendo un minimo di bilancio delle iniziative fin qui messe in campo. Penso in qualche misura anche all'auto normazione da parte delle Camere, che è stata meritoriamente adottata come forma di supplenza di fronte alla mancata disciplina che prima ricordavo, ma che mi sembrerebbe piuttosto deludente nei suoi esiti. La Camera ha istituito un suo registro – tra l'altro solo la Camera – che ha tenuto conto esclusivamente delle interazioni fisiche svolte dai rappresentanti dei gruppi di interesse con alcuni parlamentari, anche durante la pandemia. Credo siano tematiche che possono essere utili per capire quali insegnamenti derivino da questa prassi, magari collegandole ai temi dell'open *government* e della democrazia deliberativa e partecipativa.

Allo stesso modo, alcune regioni da tempo hanno adottato una legislazione con esiti molto variegati, che secondo me andrebbero un po' approfonditi, perché queste legislazioni non sono tutte ininfluenti, ma qualcuna ha prodotto risultati. Ho visto che il registro toscano è molto affollato. Certo, mancano i lobbisti professionisti, ma ci sono una serie di associazioni che si sono registrate, ed evidentemente anche da qui qualche insegnamento si può trarre.

Ovviamente i contenuti (e mi avvio a concludere) della regolazione – quanto *hard law* e quanto *soft law*, quanto rendere obbligatorio il registro, quanto incentivarlo, a quale soggetto affidare il controllo, quali soggetti escludere – dipendono molto dalla natura diversa dei soggetti che includiamo nel meccanismo.

Non credo che si possa trovare una ricetta uguale per tutti. Credo che la disciplina debba farsi carico di intervenire nell'ambito di un approccio più ampio e comprensivo possibile: viste le tante forme di potenziale elusione, ha senso costruire re-

gole che siano variabili a seconda del soggetto a cui si rivolgono.

Segnalo infine – e concluderei su questo – che la cultura e la disciplina del *lobbying* sono parte essenziale della cultura costituzionale e politica di un certo ordinamento. Questo vale ovviamente se compariamo il modello statunitense, dove c'è molto spazio al *lobbying* professionale e al *business*. La Corte Suprema degli Stati Uniti, nella sentenza del 2010 *Citizens United*, ha aperto ai finanziamenti privati alle parti politiche, con un approccio diverso rispetto a quello del continente europeo. In qualche misura anche l'esperienza di alcune organizzazioni internazionali mi sembra molto interessante.

C'è la tendenza a riconoscere il diritto di partecipazione alle *Most Affected People*, alle persone che più direttamente sono oggetto dell'intervento; e si vuole, con questa disciplina, anche scoraggiare il *lobbying* professionale – che invece nell'organizzazione internazionale e del grande *business* è molto forte – e invece valorizzare le associazioni spontanee dei cittadini. E questo mi sembra molto interessante.

In questa chiave – ed è davvero l'ultima cosa che dico – credo che sia importante bilanciare l'azione dei rappresentanti di interessi con forme di tutela degli interessi di lungo periodo. Oggi il grosso problema di chiunque legiferi, nelle democrazie contemporanee, è lo *short-termism*, il presentismo – si traduce così, ma la traduzione non è felicissima secondo me – vale a dire la tendenza a guardare al breve periodo. I lobbisti inevitabilmente spingono in questa direzione perché rappresentano interessi contingenti, immediati, ben precisi nella loro delimitazione.

Bisogna in questa disciplina, e nelle altre forme di disciplina del procedimento, cercare invece di introdurre dei contrappesi. Cercare di far sì che anche gli interessi di medio e di lungo periodo, più diffusi e più generali, abbiano modo di farsi sentire nel processo decisionale. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie professore. Non essendovi richieste di intervento, ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti e autorizzo la pubblicazione della documentazione depositata dalla professoressa Sassi *(vedi allegato 1)* e dal professor Bilancia *(vedi allegato 2)* in calce al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.45.**

*Licenziato per la stampa*
*il 20 dicembre 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1

**Documentazione depositata dalla professoressa Silvia Sassi.**

AUDIZIONE 1° COMMISSIONE
CAMERA DEI DEPUTATI

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI
13 luglio 2023

**Prof.ssa Silvia Sassi**
Associata di diritto pubblico comparato
Università degli studi di Firenze

* * * * *

*Ringrazio il Presidente e la Commissione per l'invito, che mi onora.*

Più che chiedersi "a cosa serve una regolamentazione del lobbying?" ci si dovrebbe domandare: "perché in Italia è così difficile regolamentare il lobbying?". Tanto più che diversi e sensibili sono i vantaggi che una sua disciplina apporterebbe al nostro sistema Paese. Li elenco velocemente:

- una regolamentazione del lobbying costituirebbe un'implementazione immediata di due diritti fondamentali dell'individuo: il diritto di partecipazione alla vita politica e la libertà di associazione. Questa implementazione aumenterebbe sia la fiducia dei cittadini verso le istituzioni sia un accesso equo ed equilibrato di tutti gli interessati alla attività di lobbying. A cascata, dunque, si innalzerebbe, per un verso, il livello di democraticità del sistema-Paese, e, si abbasserebbe, per altro, quello dei fenomeni corruttivi;
- la previsione di una disciplina del lobbying ha una ricaduta in termini economici;
- lo Stato potrebbe riacquistare un ruolo centrale nel contesto giuridico attuale, che permette a chi detiene un *asset* di scegliere — in ragione della competizione giuridica esistente — l'ordinamento che meglio soddisfa il rispettivo interesse (al riguardo penso specificamente alle Big Tech). Lo Stato potrebbe creare insieme ad altri Stati forme di collaborazione e di sinergie reciproche per rendere difficile questa concorrenza normativa;
- per l'ordinamento europeo la regolamentazione del *lobbying* costituisce oramai da anni parametro di rispetto e rafforzamento dello Stato di

diritto di cui all'art. 6 TUE (cfr. relazione sullo Stato di diritto del 2022 e del 2023 della Commissione europea)

Nonostante ci si possa stupire, per la ragioni sopra esposte, del fatto che l'Italia – a differenza di altri Paesi dell'UE (attualmente 7 sono gli Stati UE che hanno adottato una legge ad hoc sul lobbying: Germania, Austria, Francia, Irlanda, Polonia, Lituania, Slovenia) – non abbia ancora una regolamentazione sulla rappresentanza di interessi, non si può negare la delicatezza della tema, in quanto da sempre ha messo in competizione l'interesse pubblico con quello privato. In ragione di ciò è forse giunto il momento di porre la questione sotto un'altra ottica, non dunque di competizione ma di compartecipazione, di integrazione dei due interessi. Il dibattito e il confronto tra molteplici interlocutori portatori di interessi divergenti permetterebbe, infatti, ai decisori pubblici di individuare meglio l'interesse generale dell'ordinamento, mettendoli in condizione di perseguirlo più efficacemente. Perché se non è possibile sostenere che vi è una democrazia alternativa a quella rappresentativa è del pari vero che la democrazia non è un sistema assestato ma una cornice di possibilità che deve essere riempita. Ed essendo la democrazia una tecnica di razionalizzazione del potere, molteplici possono essere i metodi per raggiungerla. E ciò in ragione del momento storico, economico, politico e sociale che si vive. Tuttavia, per quanto il regime democratico possa evolvere, data la sua natura dinamica, alcuni presupposti minimi devono pur esistere. E questi sono le libertà e lo Stato di diritto

Prima dunque di affrontare le tecnicalità della legge è necessario pensare agli obiettivi che si vogliono perseguire con essa. Anche perché, come dirò tra poco, a ogni principio corrisponde una serie di strumenti applicativi.

**I principi fissati a livello sovranazionale e internazionale**

Tra i principi promossi da ordinamenti sovranazionale (UE) e internazionali (OCSE, Consiglio d'europa, Commonwealth of Indipendent States) — invero anche alcune ONG hanno stabilito alcuni standards al riguardo —, si ricordano:

- il principio di apertura effettiva ed equa a tutti gli stakeholders che vogliano accedere alla elaborazione delle politiche pubbliche;

- il principio della regolarità nella consultazione e partecipazione delle parti interessate alla redazione di un atto normativo o a una politica pubblica;

- il principio di trasparenza;

- il principio dell'etica e/o integrità dei due soggetti attori di questa relazione: lobbisti, da una parte, e decisori pubblici, dall'altra;

- il principio della revisione della legislazione nel caso in cui l'esperienza applicativa-pratica renda la revisione opportuna (c.d. valutazione ex post).

**Misure attuative dei principi sottesi alla disciplina del lobbying**

A ogni principio corrisponde un serie di strumenti e di misure attuativi. Per esemplificare, mi sembra utile prendere come parametro di riferimento:

- sia le legislazioni specifiche sul lobbying dei 7 Stati nostri "cugini"
- sia la regolamentazione che la stessa Unione europea ha adottato per il suo stesso ordinamento.

Questo discorso ha un risvolto pratico sotto almeno due aspetti. Regolamentazioni nazionali che siano quanto più simili e vicine a quelle dell'Unione, per un verso, semplificherebbero gli aspetti burocratici tra i diversi livelli ordinamentali, e, per altro, creerebbero un assetto normativo omogeneo e sinergico. È evidente quanto gli aspetti siano funzionali tanto all'integrazione europea quanto, soprattutto se guardati sotto il profilo della trasparenza, al principio democratico.

Ebbene da questa comparazione – che tiene conto, ripeto, dei variegati quadri normativi di livello sia nazionale che sovranazionale –, è ravvisabile, in linea di principio, la seguente tendenza:

1) <u>in applicazione del principio di apertura e di equo accesso dei rappresentanti di interessi</u> si rilevano le definizioni:
    - di lobbista,
    - di attività di *lobbying*,
    - dei destinatari del lobbying, cioè i decisori pubblici.

2) in applicazione del principio di trasparenza, si prevedono:
   - registri *on-line* in cui i lobbisti devono rilasciare una serie di informazioni che permettono di sapere per conto di chi si agisce, quali sono gli obiettivi per cui si agisce e le forze economiche impiegate per perseguire tali fini. L'iscrizione a questi registri è, per gli Stati, conditio sine qua non per l'esercizio dell'attività di lobbying. ECCEZIONE: non così è ancora per l'Unione europea.
3) l'applicazione dei principi di integrità e dell'etica viene sviluppata attraverso:
   - l'adozione di codici di condotta che i lobbisti devono rispettare nell'esercizio della loro attività, nei quali troviamo un sistema sanzionatorio in caso di violazione delle regole prescritte e la previsione di un organismo responsabile dell'intero sistema.

Se a livello formale si riscontrano tra le diverse legislazioni degli Stati UE più assonanze che divergenze, fino a rasentare quasi un'uniformità, a livello sostanziale il discorso si inverte. E quindi notevoli sono le differenze tra le diverse legislazioni.

Qui ne ricordo solo alcune, utili ai fini di questa audizione.

## 1) ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI APERTURA

Come già detto, la promozione di un effettivo ed equo quadro di apertura a tutti gli *stakeholders* che vogliano accedere alla elaborazione delle politiche pubbliche si ha attraverso, anzitutto, una chiara definizione di (a) "lobbista" e (b) "lobbying", ma anche dell'individuazione del (c) "decisore pubblico".

(a) Tra i Paesi europei l'impiego del termine "lobbista" è prevalente rispetto a quello di "rappresentante di interessi" (Francia, Germania e UE).

Non è detto, però, che a espressione identica corrisponda una medesima definizione. Ognuna, con diverse modalità, prevede una propria definizione.

- alcuni ordinamenti elencano solo i soggetti che così devono essere individuati (Germania, Slovenia);

altri Paesi esplicitano anche i soggetti esclusi da questo elenco (Francia, Lituania);

- poi ci sono Stati (Austria) che dopo aver definito molto scarnamente il lobbista come colui che svolge attività di *lobbying*, distingue questa professionalità a seconda del tipo di società all'interno della quale essa si svolge (se società di *lobbying*, o società che impiegano lobbisti interni, o organismi di autogoverno e gruppi di interesse) ai quali applica rispettivamente una differente disciplina;
- vi sono poi ordinamenti (Irlanda e Polonia e UE) che, a differenza dei precedenti, non forniscono alcuna definizione, ma la loro figura si individua per via interpretativa.

(b) L'attività di lobbying è invece configurata dalle diverse legislazioni nazionali e dell'UE in misura molto simile, ovvero come un'attività che ha lo scopo di influenzare il processo decisionale. Le differenze che si colgono da ordinamento a ordinamento si rilevano nel modo attraverso cui essa si attiva:

- alcuni ordinamenti prescrivono che il lobbismo possa instaurarsi sia in via diretta sia indiretta con qualsiasi modalità – quanto al genere e alla forma – di comunicazione (Austria, Germania, Lituania, Polonia, UE);
- altri ordinamenti, invece, riconoscono questa attività solo se è remunerata e riguardi una "materia rilevante" (irlandese) o sia svolta in via principale o, quanto meno, regolare (francese).

(c) Altro elemento comune che si trae dal raffronto delle legislazioni degli Stati UE (ad eccezione del caso polacco) e della UE è l'individuazione del soggetto destinatario di attività lobbistica. Anche qui però sussistono delle differenze:

- alcuni Paesi identificano il solo legislativo ed esecutivo di livello nazionale (Germania);

- altri aggiungono a questi organi anche i funzionari statali di alto livello (Francia);

- altri ordinamenti ampliano la cerchia di tali soggetti, includendovi funzionari o dipendenti pubblici di livello statale e/o locale (Slovenia)

- altri, ancora, individuano i soggetti oggetto di pressione lobbistica nei membri del legislatore, dell'esecutivo e dell'apparato amministrativo, sia di livello nazionale che locale (Austria, Irlanda, Lituania).

L'Unione europea individua nei membri delle istituzioni europee, degli organi e degli organismi dell'UE i destinatari dell'attività di lobbying, così come i membri dei rispettivi gabinetti nonché i funzionari di alto-medio livello.

## 2) ATTUAZIONE PRINCIPIO DI TRASPARENZA

Quanto all'attuazione del principio di trasparenza — quale strumento di controllo politico dei cittadini, e della società civile in genere, sui lobbisti e sugli organi decisori in grado di attivare la loro condizione di responsabilità e di legittimità –, esso è certamente attuato con il registro dei lobbisti. Questo registro è previsto da tutte le legislazioni nazionali-europee qui prese in considerazione e dalla stessa UE.

A livello nazionale, in particolare, si riscontra l'obbligo per i lobbisti e/o rappresentanti di interessi che vogliano esercitare l'attività di lobbying di iscriversi a un registro accessibile al pubblico *on-line*. Quest'obbligo:

- in alcuni casi è attenuato per alcune categorie di rappresentanti di interessi (Germania);

- in altri, invece, è rafforzato dalla previsione di sanzioni di tipi amministrativo e/o pecuniario nel caso in cui non dovesse essere rispettato (Francia, Irlanda)

- infine, un ordinamento impone al momento della registrazione una tassa (Polonia).

Il sistema austriaco è più articolato. Si pone di divieto alle compagnie di *lobbying* di stipulare un contratto di *lobbying* se non dopo averne denunciato l'iscrizione nel registro, pena la nullità del contratto stesso.

L'ordinamento lituano non prevede un registro dei lobbisti vero e proprio, bensì un elenco di lobbisti nel quale si entra a far parte previa domanda da presentarsi alla Commissione principale di etica della funzione pubblica.

Grandi diversità si rilevano nella tipologia delle informazioni che i lobbisti devono rilasciare all'atto della registrazione. Se è vero che al momento dell'iscrizione tutti gli Stati richiedono una serie di informazioni di carattere generale – relative cioè ai dati di chi agisce o per conto di chi, con quali obiettivi e scopi –, le differenze principali si riscontrano con riguardo al rilascio delle informazione specifiche, cioè dei dati finanziari la cui richiesta è però, in linea di massima, molto scarna (Germania), o addirittura inesistente (Irlanda, Polonia, Slovacchia, Lituania)

Solo il sistema francese è, rispetto agli altri ordinamenti, lievemente più accurato nel richiedere dati finanziari. Al riguardo, si prevede che i rappresentanti di interesse selezionino una fascia di costo sostenuta per ogni attività. Inoltre, le società di consulenza e gli studi legali devono indicare i clienti rappresentati. Le dichiarazioni rispettano tempistiche ben precise.

L'Unione europea non prevede un obbligo di registrazione ma un sistema c.d. premiale. Più specificamente subordina determinate attività di rappresentanza di interessi alla registrazione; è in questo modo che l'ordinamento europeo ritiene rendere più trasparente il lobbismo. Queste misure sono stabilite in modo autonomo dalle diverse istituzioni nei rispettivi regolamenti interni. Qui ne cito alcune.

Ad es. il rappresentante iscritto al registro della trasparenza istituito con l'Accordo interistituzionale del 2021 può:

- essere autorizzato all'accesso dei locali del Parlamento europeo
- essere invitato a intervenire alle audizioni delle commissioni parlamentari
- partecipare alle attività degli intergruppi e di altri raggruppamenti non ufficiali organizzate nei locali del Parlamento
- incontrare il segretario generale e i direttori generali del Segretariato generale del Consiglio
- partecipare a sessioni informative tematiche per i rappresentanti di interessi organizzate dal segretario generale del Consiglio
- partecipare a titolo professionale e in qualità di oratori a eventi pubblici organizzati dal Segretariato generale del Consiglio
- incontrare i commissari, i membri dei rispettivi gabinetti e i direttori generali della Commissione

- essere invitati a partecipare ai gruppi di esperti della Commissione e così via

## 3) TUTELA DELL'INTEGRITA' ED ETICA

La promozione dell'integrità e dell'etica sono valori strettamente collegati a quello della trasparenza. Solo una completa e corretta informazione può raggiungere simili obiettivi. Motivo per cui il comportamento degli attori in gioco, dei lobbisti in questo caso, deve essere quanto meno etico e integro. Ecco perché le legislazioni nazionali-europee qui prese in considerazione e la stessa UE hanno tutte adottato codici etici di condotta per i lobbisti, e hanno previsto un sistema sanzionatorio nonché un organismo volto a monitorare il sistema nella sua complessità.

a) I codici di condotta

Un'ulteriore tratto tendenziale delle regolamentazioni sul lobbismo è dato dalla previsione di un codice di condotta che i lobbisti devono rispettare nell'esercizio della loro attività. Alcuni di questi codici sono acclusi nella legge che regolamenta l'attività di lobbying (Francia), mentre altri sono in regime di auto-regolamentazione. Quest'ultima ipotesi si riscontra in prevalenza.

In Germania, la legge tedesca sul *lobbying* del 2022 prevede che il codice di condotta che i lobbisti devono sottoscrivere al momento della loro iscrizione al registro debba essere elaborato dal *Bundestag* e dal Governo federale, con la partecipazione della società civile, e che debba basarsi sui principi di apertura, trasparenza, onestà e integrità. La stessa legge non esclude però la possibilità di individuare altri codici di condotta da impiegare per la rappresentanza di interessi.

L'Irlanda solo di recente si è dotata di un suo codice etico per i lobbisti, che, conformemente a quanto stabilito dall'art. 16 della LA, è stato elaborato dalla Commissione sugli standard nel pubblico impiego "al fine di promuovere elevati standard professionali e buone prassi" affinché l'attività di *lobbying*

possa essere esercitata in modo trasparente ed etico. Tale codice va ad aggiungersi, e non a sostituire, altre simili regolamentazioni già esistenti.

L'UE invece acclude il codice di condotta dei rispettivi rappresentanti di interessi nell'Accordo interstituzionale tra PE, CE e Consiglio del 2021; codice che deve essere obbligatoriamente sottoscritto da tutti i rappresentanti iscritti al Registro per la trasparenza

b) L'organismo di controllo del registro

Tutti i Paesi qui oggetto di esame si sono dotati di un organismo responsabile della gestione del controllo del registro e del rispetto dei codici di condotta, la cui natura giuridica, però, varia. La Francia, l'Irlanda e la Slovenia hanno, a tal fine, creato un'autorità amministrativa indipendente *ad hoc*; l'Austria, la Slovenia e la Polonia pongono, invece, tale compito in capo al Governo. In Germania ci si avvale del Presidente del Bundestag, mentre in Lituania si affida il controllo e la gestione dell'elenco dei lobbisti, nonché il rispetto dei codici etici alla un'autorità nominata dal Parlamento al quale deve riferire, la Commissione etica della funzione pubblica.

L'UE prevede un organo ad hoc di controllo, il Consiglio di amministrazione del registro, composto dai Segretari generali del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio. Ciascuno di essi presiede l'organo a rotazione annuale.

c) Le sanzioni

La violazione di uno dei doveri sopracitati, ovvero di registrazione e/o etici, comporta una serie responsabilità in capo ai lobbisti. Le sanzioni previste sono di varia natura, quindi di natura amministrativa-pecuniaria, disciplinare (cancellazione dal registro) e civile, che si sostanzia, quest'ultima, con la dichiarazione di nullità del contratto in caso di mancata registrazione del lobbista prima dell'avvio della propria attività; ma anche di natura pensale (Francia e Irlanda).

L'UE anche prevede una serie di sanzioni di natura amministrativa-pecuniaria disciplinare, previo procedimento.

**Dalla teoria alla pratica: una prima e approssimativa valutazione**

Nessuna regolamentazione può essere giudicata solo a livello teorico. Secondo la logica della *better regulation* per comprendere se la norma introdotta abbia raggiunto le finalità per le quali è stata adottata, e per stimare gli effetti dalla stessa prodotti sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, è necessaria una valutazione *ex post* della legislazione stessa, da effettuarsi, a distanza di un certo periodo dall'entrata in vigore della norma, sulla base di un insieme di indicatori capaci di valutare possibili revisioni della regolazione in vigore. Ora, tra i parametri certamente attendibili, e anche più immediati, utili a stimare l'efficacia o no della regolamentazione del *lobbying*, vi è quello della iscrizione dei lobbisti al rispettivo registro.

Ebbene, i risultati rilevati a giugno 2022 a livello nazionale sono sconfortanti.

Bassissimi sono i numeri delle iscrizioni. Nello specifico, in Polonia, dopo circa 20 anni dalla adozione della sua legge 79 sono i registrati; in Austria, dopo 17 anni, la situazione è variegata e i dati sono difficilmente reperibili; in Irlanda, a nove anni dall'entrata in vigore della legge, risultano iscritti 340 lobbisti mentre in Slovenia sono registrati 71 lobbisti. Solo la Francia, a sette anni dalla *Loi* Sapin II, prevede una registrazione di lobbisti (2365) lievemente superiore alla media. In Germania al momento una simile valutazione non è praticabile giacché il LobbyRZ è entrato in vigore il 1° gennaio 2022.

A questo dato si associa anche quello che riscontra una pressoché assenza di informazioni specifiche dell'attività lobbistica di natura finanziaria, in ragione del fatto che pressoché nessuna delle legislazioni considerate obbliga i lobbisti iscritti al registro di rendicontarle.

Da solo questi due dati è evidente quanto questi sistemi non permettono di dare conto effettivamente di chi agisce, con quale scopo, quali forze hanno supportato le posizioni assunte nella decisione finale e gli interessi in essi rappresentati. Il che vuole dire che l'applicazione del principio di trasparenza, che si sostanzia nella possibilità del cittadino di controllare il governante, e perciò principio cardine del sistema lobbistico, nonché del sistema democratico nella sua complessità, si è rivelato in linea di massima un parziale fallimento.

Anche in Unione europea è possibile giungere alle medesime conclusioni; sebbene migliori rispetto a quelli nazionali.

**Qualche osservazione conclusiva**

Dopo tutto questo raffronto di legislazioni adottate dai Paesi UE e dalla stessa UE, possiamo trarre alcune osservazioni.

Dal momento che il lobbismo è un'attività utile, perché le norme sono sempre più tecniche, e pervasiva a tutti i livelli, perché interdipendenti sono oramai i sistemi giuridici tra loro, è necessario che l'Italia si doti di norme precise e specifiche sul *lobbying* per garantire una certa democraticità al sistema. L'obiettivo è quindi quello di sviluppare procedure che garantiscano che questa attività si svolga in modo sufficientemente aperto, trasparente, integro ed etico.

Da qui:

- insisterei su una definizione chiara e esaustiva del lobbista, della sua attività e del destinatario di tale attività, limitando al massimo le eccezioni al riguardo. In questo modo si avrebbe certezza dei soggetti a cui applicare la legislazioni in essere.
- insisterei per un sistema premiale simile a quello previsto dall'Unione europea. Cioè una legislazione che subordina determinate attività di rappresentanza di interessi alla registrazione; in questo modo si incentiverebbe e si renderebbe più trasparente questa attività. Queste misure potrebbero essere eguali o differire da organo a organo in ragione delle specificità del processo di elaborazione della norma o della politica da assumere. Si potrebbe pensare quindi che solo il rappresentante iscritto al registro possa:
- essere autorizzato all'accesso dei locali dei decisori pubblici;
- essere invitato a intervenire alle audizioni delle commissioni parlamentari nelle diverse fasi dell'iter legislativo
- partecipare alle attività degli intergruppi e di altri raggruppamenti non ufficiali organizzate nei locali del Parlamento
- incontrare i diversi capi di gabinetto dei ministeri …
- partecipare ad alcune fasi dell'iter legislativo …
- prevederei l'istituto c.d. legislative footprint
- prevederei un organo ad hoc di controllo del sistema, con proprio rispettivo personale, con sufficienti stanziamenti di spesa

- prevederei una analisi di valutazione ex post della legge, con scadenza biennale, per una sua eventuale revisione nel caso in cui si rendano necessarie modifiche alla luce della esperienza maturata.
- infine necessaria si configura una legislazione *ad hoc* per i decisori pubblici che disciplini, tra le altre cose, i rispettivi obblighi nel caso di incontri con i lobbisti (es. registrazione incontro dei rappresentanti di interessi con specifici dettagli), il c.d. periodo di raffreddamento e che dia una definizione chiara del conflitto di interessi.

Grazie per l'attenzione.

ALLEGATO 2

**Documentazione depositata dal professor Francesco Bilancia.**

**CAMERA DEI DEPUTATI**
**I COMMISSIONE – AFFARI COSTITUZIONALI**
**INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI**

**ATTIVITÀ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI**

AUDIZIONE DEL 13 LUGLIO 2023

PROF. FRANCESCO BILANCIA
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

*Profili tematici di rilievo in via di consolidamento*:

Nel corso dell'**Indagine conoscitiva in materia di Attività di rappresentanza di interessi** promossa dal Presidente della I Commissione sono emerse e, anche sulla base delle pregresse analisi sulla questione, sono ormai in via di consolidamento quattro linee tematiche di orientamento della riflessione:

A) l'ambito soggettivo della normativa in materia sia con riferimento all'individuazione del «decisore pubblico» sia con riferimento all'individuazione del «soggetto portatore di interessi»;
B) le diverse modalità di regolazione del fenomeno;
C) l'individuazione dell'autorità di vigilanza;
D) l'apparato sanzionatorio da prevedere per la violazione della normativa[1].

Della rilevanza di questa sorta di indice tematico è tra l'altro ormai edotta la stessa Commissione europea, che nella recentissima ***Relazione sullo Stato di diritto 2023*** *country specific sulla situazione dello Stato di diritto in* ***Italia***[2] vi fa espresso richiamo. In questo documento, dopo una ricognizione dei progressi compiuti in riferimento agli impegni assunti dall'Italia nell'anno precedente, **la Commissione ha poi richiamato la rilevanza di una disciplina dei rappresentanti di interesse nel contesto delle raccomandazioni formulate per l'anno 2023**. Come è già noto a codesto illustre consesso, in merito agli impegni assunti dal nostro Paese con l'adozione del PNRR si formula espressamente una raccomandazione ad "*adottare norme complessive sui conflitti di interessi e regolamentare il lobbying istituendo un registro operativo delle attività dei*

[1] Non richiamo precedenti tentativi di disciplina né esperienze comparate visto l'eccellente lavoro dell'Ufficio Documentazione e ricerche della Camera dei deputati, XIX LEGISLATURA, *Disciplina della rappresentanza di interessi*, Dossier n. 25 del 23 marzo 2023.
[2] Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, SWD(2023) 812 final, Bruxelles, 5 luglio 2023, p. 16, nt. 122) richiamando il testo delle proposte di legge che, ancora nella scorsa Legislatura, avevano raggiunto lo stato più avanzato di elaborazione.

*rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa*"[3]. Si segnala il positivo riscontro alla iniziativa in corso presso questa Commissione, anche con riferimento alla Indagine conoscitiva avviata dal suo Presidente, ma si osserva che "*Finché non sarà istituito un registro delle lobby operativo, compresa un'impronta legislativa, la regolamentazione delle attività di lobbying nei confronti del governo rimarrà frammentaria*"[4].

Questa "raccomandazione", ad effetto non vincolante ma fortemente incisiva sul piano reputazionale, è già presente in numerose precedenti versioni annuali del *Report* della Commissione sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, ma **non sfugge la diversa rilevanza di questo documento nella attuale fase di vigenza del Piano del *Recovery and Resilience Facility*** (RRF, in seno a NGEU) in corso di attuazione attraverso gli impegni assunti dall'Italia con il **PNRR** e a valle dell'adozione del **Regolamento UE 2020/2092** del 16 dicembre 2020 *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*.

*Introduzione*

Tra le cause della crisi della rappresentanza politica si annovera, da tempo, l'erompere degli interessi particolari e singolari come antagonisti dell'interesse generale. Il tema oggetto dell'**Indagine conoscitiva** è, perciò, estremamente delicato – e molto rilevante allo stesso tempo - . Selezionare modelli, forme e procedure di canalizzazione degli interessi coinvolti nei processi decisionali nonché i soggetti interessati, ma evitando ad un tempo indebite pressioni di gruppi e associazioni nei processi decisionali pubblici, nonché gli eccessi dei particolarismi nella composizione della rappresentanza non è un compito banale. **Promuovere, secondo il disegno costituzionale, il più ampio pluralismo istituzionale, territoriale, economico e sociale** esclude l'**ipotesi di costruire un circuito rappresentativo di interessi singolari alternativo al sistema politico**, scongiurando i rischi di una democrazia corporativa o organica. In rottura del paradigma emergente dal disposto degli artt. 49 e 67 della Costituzione (il primo riferendosi a "tutti i cittadini" per definire la partecipazione alla "determinazione della politica nazionale"; il secondo definendo la "rappresentanza della Nazione, come un tutto" quale missione di ciascun singolo membro del Parlamento).

Eppure da tempo è emersa la necessità di qualificare meglio e di aggiornare i processi decisionali democratici:

In un importante passaggio della "Conferenza stampa tenuta al Palazzo della Consulta sabato 29 gennaio 2022, giorno della sua elezione come Presidente, rispondendo ad una domanda specifica il Prof. Amato ha, infatti, osservato che *le regole costituzionali e parlamentari sul procedimento legislativo sono fortemente improntate ad assicurare una "perfezione del contraddittorio" meno attente alle, appunto, "impellenti ragioni di tempo" laddove sia necessario legiferare bene, sì, ma anche presto. Come esempio è stato citato il procedimento di approvazione della legge di bilancio, per considerare la necessità di un aggiornamento della disciplina*

[3] Id., p. 2.
[4] Id., p. 17

*della c.d. "sessione di bilancio" al fin di evitare il ripetersi della recente prassi di quello che viene chiamato "di fatto un monocameralismo ad anni inversi"*.

Ma in realtà negli ultimi decenni **si avverte forte la caduta del contraddittorio in seno alla discussione parlamentare**.

Rappresentare significa **immedesimarsi nei bisogni e nelle esigenze dei rappresentati; *informarsi ed informare* adeguatamente il pubblico; assorbire i diversi punti di vista, le contraddizioni, i conflitti, le diverse posizioni**, in cerca di una soluzione condivisa. Questo in una fase storica di **drammatica crisi della partecipazione politica e della capacità rappresentativa e di sintesi dei partiti** (se non in sé, rispetto all'esperienza dei grandi partiti di massa con milioni di iscritti attivi dal secondo dopoguerra e fino alle soglie degli anni '80).

Di qui la rilevanza della tematica e della ipotesi di legiferare in materia di gruppi di pressione, di *lobbies*. Assicurare una adeguata rappresentanza degli interessi (di tutti gli interessi), **evitando l'interferenza occulta nei processi decisionali pubblici di singolari interessi privati sotterranei**. Una necessità importante dunque, che muove da **un dilemma**. Come contemperare l'interesse di ciascun cittadino a vedersi rappresentato in condizioni di eguaglianza con la necessaria apertura dei processi legislativi e decisionali in genere alle competenze qualificate, a partire da quelle tecnico-scientifiche, e ai punti di vista degli interessi altrimenti qualificati.

A mio giudizio l'orientamento da seguire dovrebbe essere ispirato da due fattori essenziali: **a) pubblicità e trasparenza dei processi di interlocuzione e contatto tra istituzioni e interessi; b) semplificazione burocratica**. Disciplinare le *lobbies* non può e non deve ridondare nella proliferazione di oneri burocratici.

*Di alcuni argomenti comparativi a favore di una disciplina legislativa in relazione ai contenuti*:

Come è noto il fenomeno è di risalente emersione e qualificazione giuridica negli USA, sistema politico nel quale il coinvolgimento delle *lobbies* è parte integrante dei processi legislativi alla stessa stregua dei partiti e all'interno di questi ultimi; così come anche nei processi decisionali delle istituzioni europee.

Nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea[5] non può, infatti, sottacersi la rilevante circostanza per la quale le disposizioni normative e i relativi provvedimenti attuativi sono **vincolanti espressamente nei confronti non soltanto dei cittadini persone fisiche, ma altresì delle imprese**. I destinatari del diritto dell'UE sono contestualmente "cittadini e imprese". Ciò ha comportato **fin dalle origini una presenza costante e significativa di gruppi di interesse** presso le strutture burocratiche della Commissione, titolare non soltanto di funzioni normative secondarie, ma altresì esecutive, di vigilanza, di indirizzo e controllo e di orientamento che rendono **l'interlocuzione diretta con le imprese e gli interessi qualificati pressoché imprescindibile**. Il consolidamento di prassi di consultazione degli interessi in modelli informali e generatori di *soft law* ha contribuito, così, negli anni a consolidare un vero e proprio *case-law* di precedenti

[5] V. l'**Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea** su un *registro per la trasparenza obbligatorio* del 20 maggio 2021.

e schemi di orientamento generale, parzialmente istituzionalizzando le funzioni di *lobbying* presso la Commissione, fino all'approvazione del noto accordo interistituzionale del 2021 che coinvolge anche il Parlamento e il Consiglio. L'argomento merita, quindi, senz'altro un approfondimento.

*In riferimento al merito delle questioni*

A queste **considerazioni**, come dire?, comparatistiche, se ne aggiungono altre **di merito**, connesse agli argomenti e tematiche che l'attività politica ha nel tempo dovuto acquisire alla propria attenzione ai fini della propria azione. Mi riferisco in primo luogo alla **questione economica**, intesa sia come **regolazione e vigilanza dei mercati**, che come gestione delle **questioni di finanza pubblica connesse all'EURO, all'Unione Economica e Monetaria e ai vincoli finanziari e di bilancio**. Temi e materie per le quali competenze ed *expertise* rappresentano premesse essenziali di una qualificata attività di rappresentanza, generale e degli interessi coinvolti, finanziari, imprenditoriali, dei consumatori e dei risparmiatori (per tacere delle conseguenze degli articolati e complessi impegni assunti con l'adozione del PNRR e dei relativi effetti sull'attività di indirizzo politico ancora per i prossimi quattro anni).

*Le questioni finanziarie ed economico-sociali*

Su tali questioni merita un *focus* speciale la relazione delle istituzioni parlamentari rappresentative con le **autorità indipendenti** e l'**Ufficio parlamentare di bilancio,** nel loro doppio ruolo di portatori di interessi legislativamente e costituzionalmente attribuiti dall'ordinamento e però, allo stesso tempo, di referenti degli interessi dei mercati economico-finanziari e delle istituzioni economico-finanziarie dell'Unione europea. Qual è il modello di interlocuzione ideale tra queste istituzioni e il Parlamento nazionale nella mediazione tra l'interesse generale e i qualificati interessi particolari? A mio giudizio manca ancora un efficace raccordo tra **l'effetto trainante che sulle politiche pubbliche è ormai assunto dalla prospettiva macroeconomica**, da una parte; e la gestione degli **interessi ormai solo indirettamente coinvolti dalle politiche di aggiustamento fiscale**, dall'altro. Come stimolare ad esempio il ruolo di informazione e consulenza che l'autorità *antitrust* e le autorità di regolazione di settore, unitamente all'UPB potrebbero assumere nei confronti del Parlamento e una **corretta rappresentazione dei bisogni e delle prospettive analitiche delle categorie rappresentative degli interessi** coinvolti nelle decisioni di politica economica e finanziaria soggette alle note condizionalità di provenienza ECOFIN, dall'altro? Una interlocuzione con tali interessi si rende pertanto senz'altro utile.

A mio giudizio deve essere attivata una migliore collaborazione tra **a)** tali istituzioni indipendenti, in un più chiaro, diretto e trasparente processo di comunicazione con **b)** le corrispondenti istituzioni dell'Unione europea (Commissione *in primis*) e **c)** il Parlamento. Questa è una prospettiva da valorizzare

al massimo, rafforzando il ruolo di collaborazione, indirizzo e supporto critico piuttosto che l'attuale deriva di contrappunto polemico come troppo spesso è percepito dalla politica in riferimento a tali autorità indipendenti. L'**interlocuzione diretta con gli interessi economico-sociali** potrebbe allora forse rappresentare il giusto stimolo per questa importante e auspicabile evoluzione istituzionale: ad esempio **un UPB consulente e non mero controllore del Parlamento**, in primo luogo.

Lo sfondo tematico e problematico è ad un tempo stimolante e assai rischioso, però. Si tratta di promuovere e costruire nuovi canali di concertazione tra i diversi settori ed interessi, da un lato, e le istituzioni che dall'esterno influenzano l'attività parlamentare e di governo, dall'altro. Tra **Stato, Unione europea, mercati, comunità di interessi e territoriali, non lasciando indietro Regioni e sistema delle autonomie locali**.

Non mancano i riferimenti nella stessa Costituzione. Qual è, infatti, il senso più attuale della disposizione di cui all'art. 50 Cost.? Vi si legge che "*Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità*". Partecipazione che ben può essere organizzata per gruppi di interesse, al servizio di quelle che la Costituzione stessa qualifica come **comuni necessità**, da lasciar filtrare in seno alle istituzioni rappresentative per essere assunte e metabolizzate nei processi decisionali pubblici. L'istanza, però, si contrappone appunto proprio ai **rischi di opacità** dei concreti modelli di sintesi degli interessi particolari da parte delle istituzioni rappresentative. Rischi che vanno contrastati mediante una attenta individuazione dei canali di accesso e di formalizzazione documentale dei processi di acquisizione degli elementi informativi utili ai processi decisionali democratici. Ci sono, notoriamente, interessi di diversa natura e provenienza, non tutti riconducibili in maniera semplicistica ai cittadini come tali. Da qui la rilevanza di una disciplina legislativa chiara e, per quanto semplice, ordinata.

*Qualche riferimento comparativo interno*

L'apertura dei procedimenti legali di decisione pubblica alla diretta partecipazione dei comuni cittadini, in forma individuale o associata è peraltro ormai un dato normativamente acquisito addirittura nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

Mi riferisco in primo luogo all'istituto di cui al nuovo art. 6 del Regolamento della Corte costituzionale[6], che ha introdotto la possibilità che "*le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possano depositare con modalità telematica un'opinione scritta*" (istituto c.d. dell'*Amicus curiae*): L'art. 17 del medesimo Regolamento prevede inoltre la partecipazione di esperti al giudizio di costituzionalità delle leggi. "*1. La Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite. Con l'autorizzazione del Presidente, le parti possono formulare domande agli*

[6] Recante *Norme integrative per il giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*.

*esperti. 2. Il cancelliere avverte le parti costituite con modalità telematica almeno dieci giorni prima di quello fissato per l'adunanza in camera di consiglio. 3. La Corte può altresì disporre l'acquisizione da parte degli esperti ascoltati di documenti o di una relazione scritta, del cui deposito con modalità telematica viene data comunicazione alle parti costituite*". Esperti di chiara fama, si dice, non certo gruppi di interesse. Ma stiamo parlando di un giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, non certo di un procedimento legislativo parlamentare che alla mediazione tra gli interessi è invece espressamente votato.

E l'attenzione è anche qui incentrata**: a)** sui soggetti, qualificati come "*portatori di interessi collettivi e diffusi*" ed "*esperti*"; **b)** sulla **pubblicità dei documenti e dei pareri acquisiti, e sulla trasparenza delle audizioni**. Vale a dire sull'accessibilità per tutte le parti interessate alle informazioni acquisite e sul tenore documentale formalizzato degli atti che assumano rilevanza per la formazione di un giudizio informato, consapevole e trasparente.

Tornando, quindi, alla futura disciplina legislativa dell'attività di rappresentanza degli interessi, la questione dunque è quella di **favorire un accesso paritario e trasparente agli interessi privati**, che qualificherei intanto di rilevanza economico-sociale, pur senza tacere della rilevanza degli elementi tecnico-scientifici, nell'ambito dei processi decisionali legislativi. In primo luogo e soprattutto presso le Commissioni parlamentari e le istituzioni di governo, quindi presso le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, e presso le autorità amministrative indipendenti.

*Elenco ora una serie di problemi/questioni*:

1) I rischi di conflitto di interesse, e di fenomeni di c.d. *pantouflage*, o delle "porte girevoli", tra rappresentanti di interessi privati, dirigenti pubblici, personale politico, funzionari pubblici, etc. Va evitato il continuo passaggio da un ruolo all'altro. Qui sono a tema, in sostanza: la denuncia spontanea delle situazioni di conflitto di interessi con i connessi doveri di astensione in singoli casi; e, soprattutto, un eventuale regime di incompatibilità.
2) La necessità che si distingua tra interessi organizzati (in primo luogo i sindacati delle categorie) pur sempre di comune rilevanza e gruppi di pressione che agiscano *singulariter*.
3) La questione del finanziamento della politica e della relativa trasparenza, soprattutto per i flussi finanziari o altre utilità erogati alla politica attraverso le piattaforme digitali e i *social network*. In generale l'impatto dell'influenza delle nuove tecnologie sul sistema della rappresentanza, politica e degli interessi privati organizzati.
4) Il tema della salvaguardia della tutela della concorrenza che significa, in principio, trasparenza, parità di condizioni e di informazioni, eguale partecipazione ai processi decisionali di **tutti gli interessi concorrenti**.
5) La dimensione dell'etica pubblica, con le risultanti dei meccanismi anticorruzione e a favore della trasparenza nell'azione dei pubblici poteri in genere. Si tratta di un paradigma normativo ormai acquisito per un

corretto governo del flusso degli interessi e della relativa pressione sull'azione amministrativa (modello ANAC e letteratura conseguente, per intenderci). Ma attenzione, **riducendo al massimo gli oneri burocratici**.

6) Necessità di escludere dalla disciplina dei gruppi di interesse e delle *lobbies* i normali contatti istituzionali tra il Parlamento e il sistema delle istituzioni pubbliche, nazionali, regionali, locali ed europee, oltre alla stampa e agli esperti appartenenti alle amministrazioni e alle società pubbliche.

*Di qui un catalogo possibile di obiettivi della disciplina*:

- Continuare a garantire l'**indipendenza della politica dagli interessi particolari**, rendendo questi ultimi visibili all'opinione pubblica e agli stessi rappresentanti, in quanto non essendo essi stessi " lobbisti" devono necessariamente essere edotti della loro eventuale presenza;
- **Trasparenza** e registrazione delle *lobbies* e dei loro clienti; gruppi di interessi e attività professionale di rappresentanza degli stessi; meglio presso il Parlamento che presso istituzioni esterne (AS 2496, XVIII Leg. AGCM e Commissione bicamerale);
- **Trasparenza** dei finanziamenti; prevedere un'incompatibilità tra gli interessi rappresentati e il ruolo di finanziatori della politica, sanzionando se del caso le violazioni anche solo mediante la pubblicazione delle informazioni relative alle stesse; è sufficiente l'attribuzione di tali nuovi compiti alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici?
- **Trasparenza** delle istanze di partecipazione e comunicazione con gli uffici legislativi e le strutture istituzionali parlamentari e di governo e **pubblicità** della documentazione a supporto delle stesse;
- Controllo delle **informazioni "riservate" e "privilegiate"**;
- Divieti e limitazioni in riferimento ad **interferenze e ingerenze straniere e di Stati ed istituzioni stranieri**;
- Confronto sulla documentazione, i pareri e in generale gli *expertises* in un **dibattito aperto e trasparente**; l'acquisizione di documentazione e di pareri tecnici deve essere nella disponibilità di tutti i componenti degli organi presso i quali si radica il processo decisionale (Commissioni parlamentari *in primis*) e del pubblico, salvi giusto i limiti relativi alla sicurezza nazionale e dell'industria strategica;
- **Limiti alle porte girevoli**: definire un dettagliato il regime delle **incompatibilità** tra il ruolo di rappresentante professionale di interessi – lobbista – e incarichi istituzionali e pubblici contestuali e per un adeguato periodo di comporto a seguire;
- Elaborare dei **Codici di condotta** per i pubblici funzionari coinvolti, responsabili e custodi della pubblicità e della trasparenza dei processi di consultazione degli interessi; anche per i membri del Parlamento? Qui si dovrà distinguere tra codici frutto di autonomia, la cui osservanza sia affidata agli stessi destinatari dei doveri di trasparenza e correttezza; e codici di comportamento elaborati dall'istituzione di appartenenza, che ne curi anche

l'osservanza sanzionando eventuali violazioni (nel caso di parlamentari affidati all'Ufficio di presidenza? alla autonomia dei Gruppi?);

- Valorizzare la già ben strutturata, più recente, prassi delle **audizioni parlamentari su questioni di merito**: sì da accogliere i rappresentanti di interessi oltre agli esperti nel corso di procedure pubbliche e aperte;
- Prevedere la convocazione in audizione dei rappresentanti di interessi su iniziativa stessa delle Commissioni parlamentari e dei singoli parlamentari;
- Considerare la questione della definizione del **reato di traffico di influenze illecite**, *ex* art. 346-*bis* c.p.: va evitato il rischio che una qualunque violazione di una disposizione della disciplina di regolamentazione delle *lobbies* integri automaticamente la fattispecie di reato definita da tale disposizione; vanno pertanto formulare distinte ipotesi di violazioni disciplinari o amministrative;
- Disciplinare la tenuta dei **registri**, delle **sanzioni** e della conseguente **tutela giurisdizionale**: se i registri e l'attività di vigilanza saranno affidate all'autorità di governo o ad un'autorità indipendente (es. AS 2496, XVIII Leg., cit.), eventuali provvedimenti sanzionatori potranno essere impugnati dinanzi al giudice. Ma se dovesse invece scegliersi, come auspicherei almeno in riferimento alla partecipazione dei gruppi di interesse all'attività istruttoria nel corso dei lavori parlamentari, la tenuta degli albi/registri e la relativa attività di vigilanza presso organismi parlamentari si dovrà procedimentalizzare uno specifico ricorso agli organi di autodichia. Non prenderei alla leggera, in sostanza, l'interferenza di autorità esterne (Governo o *authorities*) sui lavori parlamentari;
- Metterei a tema, infine, la rilevanza nelle procedure legislative e decisionali in genere della nuova attenzione dedicata dalle istituzioni dell'UE al **rispetto dei principi dello stato di diritto nell'utilizzo dei fondi europei, a protezione dai rischi di responsabilità per violazione degli interessi finanziari dell'UE**. Si pensi al citato nuovo Regolamento 2092/2020[7] sulla condizionalità al rispetto dei principi della *rule of law* nell'utilizzo dei fondi europei, e alle competenze dell'*European Public Prosecutors' Office* EPPO[8], la Procura europea competente a indagare, perseguire e portare in giudizio i reati in danno del bilancio dell'UE. Una disciplina sulla partecipazione e i contatti tra i gruppi di interesse e le istituzioni democratico-rappresentative dovrebbe fare senz'altro specifico rinvio ad una disciplina speciale, più articolata, allorché siano a tema provvedimenti e scelte legislative che coinvolgano gli interessi finanziari e il bilancio dell'UE, per dare un segnale forte di protezione degli stessi contro i rischi di malversazioni, conflitti di interesse, corruzione, etc. che ridondino in danno amministrativo e contabile in riferimento specifico ai fondi europei.

In realtà, comunque, e direi innanzi tutto resta centrale la più generale questione delle criticità del procedimento legislativo nella prassi più recente: le pratiche dei

[7] Regulation "on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget".
[8] https://www.eppo.europa.eu/en . Dalla home page dell'Istituzione, "*It is responsible for investigating, prosecuting and bringing to judgment crimes against the financial interests of the EU. These include several types of fraud, VAT fraud with damages above 10 million euro, money laundering, corruption, etc.*".

maxi-emendamenti, dell'approvazione dei testi normativi in Consiglio dei Ministri "salvo intese", la riduzione degli spazi di lettura e discussione dei fascicoli degli emendamenti in Commissione sono tutte occasioni foriere di interferenze esterne indebite sui processi legislativi, con intrusioni occulte, spazi per le c.d. "manine", etc.

La pubblicità e la trasparenza al centro della disciplina, quindi, ma senza trascurare la fondamentale importanza della semplificazione e del contenimento degli adempimenti formali. Un lavoro non semplice, ma neanche impossibile.



*19STC0065540*