

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 le 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 technicalità 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 Independent 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 vogliono 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) in applicazione del principio di apertura e di equo accesso dei rappresentanti di interessi si rilevano le definizioni:
  - o di lobbista,
  - o di attività di *lobbying*,
  - o 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 riguarda 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 informazioni 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'INTEGRITÀ 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 regola 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 interistituzionale 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.