



**LA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ  
DI LOBBYING IN ITALIA**

**COMITATO PUBLIC AFFAIRS  
AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE IN ITALY**

**RACCOMANDAZIONI**

## 1. Uno sguardo al futuro: sfide e prospettive per la professione Public Affairs

Il mondo Public Affairs sta attraversando una **fase sfidante di trasformazione e cambiamento**, dovuto sia a fattori interni al comparto che a componenti esterni di matrice politico-istituzionale che influiscono in modo molto forte sul settore.

La rappresentanza di interessi svolge un **ruolo fondamentale per garantire il coinvolgimento degli stakeholder nel processo decisionale**, rafforzando la legittimità delle decisioni e il funzionamento efficace della democrazia.

Fino a qualche anno fa i professionisti del Public Affairs erano molto focalizzati nel rapporto con le **Istituzioni, Governo e Parlamento**, attenti a portare all'attenzione gli interessi aziendali nel corso della discussione dei principali provvedimenti legislativi.

Oggi il Public Affairs sta modificando il proprio perimetro di azione, prendendo atto delle **modifiche intervenute nel comportamento delle aziende**, delle **diverse strategie nella gestione degli interessi aziendali**, nel **mutato contesto politico-istituzionale sia nazionale che internazionale**.

Il potere di iniziativa legislativa del Parlamento è oggi **limitato**, anche a causa dei contesti emergenziali, da un crescente ricorso alla decretazione d'urgenza che, di fatto, determina un **rafforzamento** della funzione legislativa del Governo e la **concentrazione della decisione** nelle mani di un numero più ridotto di soggetti, rendendo più difficile, anche da un punto di vista strategico, la definizione dei piani di azione Public Affairs e l'identificazione chiara dei soggetti con cui interloquire per presentare le istanze aziendali.

Dall'accresciuta importanza del Potere Esecutivo è conseguita, tra l'altro, una maggiore importanza degli staff di supporto all'interno dei Ministeri, interlocutori **fondamentali nella costruzione dell'agenda del livello politico apicale**.

A questo scenario nazionale si aggiungono i **cambiamenti in corso a livello globale**, dove la crisi dell'ordine geopolitico tradizionale, e un ritrovato protagonismo degli Stati nella sfera economica, impongono alle aziende una **trasformazione dei modelli decisionali classici**, in cui i **Public Affairs avranno un ruolo sempre maggiore nella costruzione delle strategie aziendali**.

In questo ambiente fluido, continuamente sottoposto a cambiamenti e stress, **il ruolo del Public Affairs è destinato inevitabilmente a cambiare** sia dal punto di vista delle competenze richieste – come accennato nel documento realizzato da questo Comitato nel 2021 – sia dal punto

di vista del ruolo aziendale, affiancando il top management e il Board nel prendere le decisioni strategiche.

Questa nuova funzione richiederà pertanto **un’analisi più attenta del contesto competitivo**, una maggiore **attenzione a definire le relazioni tra gli attori rilevanti per l’azienda** e una **maggiore propensione a essere “analista” e “consigliere” del top management**, mettendo a disposizione le competenze analitiche, diplomatiche e relazionali costruite nel tempo.

Questa possibile – a nostro avviso probabile – evoluzione del ruolo porta a concludere che il ruolo del Public Affairs sia destinato a diventare sempre più simile a quello svolto dal diplomatico, prepariamoci quindi al **‘diplomatico d’azienda’**.

Una delle principali bussole per gli investitori e la business community internazionale è la “*Letter to CEOs*” da parte del Co-Fondatore di BlackRock Larry Fink, nella quale viene fornito un panorama del contesto globale e quali saranno le sfide che dovranno essere affrontate.

Nella lettera del gennaio 2022, scritta prima dell’esplosione del conflitto Russia-Ucraina, l’elemento che maggiormente spicca è l’introduzione del concetto di *Stakeholder Capitalism*, inteso come **punto di intersezione tra i valori dell’azienda, un chiaro proposito, e la riconosciuta importanza nell’ingaggiare e collaborare con i principali stakeholder**.

Questa versione evoluta del capitalismo si basa sull’importanza di agire in un **ecosistema di relazioni** nel quale sia fondamentale riconoscere i diversi attori, le diverse agende e lavorare all’insegna della collaborazione e della cooperazione per raggiungere un punto di sintesi che costruisca valore per la comunità e per le aziende che ne fanno parte.

All’interno di questo ecosistema vi sono anche le **Istituzioni pubbliche**, ciascuna con le sue specificità e i suoi interessi.

Navigare in un quadro così complesso, frastagliato e volatile richiederà **importanti doti diplomatiche, di conoscenza e lettura dello scenario politico**: mai come oggi la funzione Public Affairs assume riconoscibilità e importanza.

**Il Public Affairs assume perciò le vesti della diplomazia d’azienda**, attuando un cambio di paradigma culturale e di ruolo rispetto al passato, non più come semplice funzione di rappresentanza istituzionale da utilizzare in alcune circostanze, ma **come elemento fondamentale della strategia aziendale con un suo perimetro di manovra**, una sua centralità nella cassetta degli attrezzi aziendale e una **maggiore capacità di influenza all’interno dei processi decisionali del top management**.

L’acquisizione di competenze “trasversali” – come la **negoziazione**, la **geopolitica**, le **relazioni internazionali** – sarà il fattore critico di successo per i professionisti Public Affairs.

Alla luce di quanto spiegato, reputiamo sia perciò di cruciale importanza che la proposta di legge in discussione rispetto al tema della regolamentazione dell'attività di lobbying, elemento all'interno dell'attività di Public Affairs, **riesca a intercettare questa trasformazione culturale e funzionale**, favorendo un sempre maggiore **dialogo** e **confronto** tra pubblico e privato nel rispetto dei rispettivi ruoli e responsabilità.

## 2. Le raccomandazioni del Comitato Public Affairs di American Chamber of Commerce in Italy

Sul tema della regolamentazione dell'attività di lobbying dal 1976 ad oggi sono stati presentati in Parlamento numerosi progetti di legge.

Nessuno di essi è stato approvato e tramutato in legge dello Stato, per cui è compito e responsabilità della XIX Legislatura affrontare nuovamente questo argomento, considerandolo nella sua corretta importanza, con il fine ultimo di permettere, da un lato, un rapporto sempre più trasparente e fluido tra rappresentanza degli interessi e decisore pubblico e, dall'altro, per separare coloro che svolgono questa professione secondo i canoni di etica, trasparenza e responsabilità da coloro i quali sfruttano l'opacità del sistema per trarne profitto in modo indebito, screditando la figura del rappresentante di interessi.

Nel corso della XVIII Legislatura sono state presentate ben nove proposte di legge in materia, di cui sei al Senato e tre alla Camera.

Il Comitato Public Affairs di AmCham Italy ha deciso di non prospettare l'ennesimo progetto di legge, vista la numerosità di quelli già presentati e su cui il Parlamento si è già esercitato, ma di elaborare e proporre alcune linee guida che possano essere di ausilio al legislatore per redigere un testo di legge "definitivo", in grado di affrontare efficacemente tutti i principali nodi relativi alla regolamentazione di questa specifica attività.

Di seguito verranno perciò presentate dieci raccomandazioni per il legislatore, ciascuna descritta in modo sintetico ma esaustivo al fine di fornire un quadro chiaro della sua *ratio*.

Sulla base dell'invito ricevuto dalla I Commissione della Camera dei deputati, il Comitato Public Affairs di American Chamber of Commerce in Italy è a completa disposizione del Parlamento e del Governo per approfondire alcuni aspetti dove necessario ed eventualmente ad aprire un confronto aperto per raggiungere il risultato finale: riconoscere i portatori di interessi quali soggetti sociali che partecipano e concorrono alla vita democratica del Paese.

## **1. Progetto di Legge Nazionale/Regolamento Unico, applicabile in tutti i contesti istituzionali**

In Italia la regolamentazione del fenomeno lobbistico viene definita “*strisciante ad andamento schizofrenico*”<sup>1</sup>. Strisciante perché non esiste una legge quadro sulle lobby ma sono presenti, invece, molte norme che vanno a imporre comportamenti al decisore pubblico e ai rappresentanti di interessi. Queste norme non sono presenti in modo organico e strutturato all’interno di una legge specifica ma sono sparse nell’ordinamento essendo quindi di difficile individuazione. L’andamento schizofrenico deriva, invece, dal fatto che questo complesso di norme sparse all’interno dell’ordinamento viene generalmente disapplicato da coloro che lo ha approvato. Si dovrebbe, quindi, passare da una fase di iper-regolamentazione del fenomeno lobbistico ad una regolamentazione organica e strutturata dell’attività di lobbying.

Per superare l’attuale frammentarietà delle regole occorrerebbe pertanto varare una legge nazionale che disciplini l’attività professionale di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici dello Stato (per tali intendendosi il Presidente del Consiglio, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e i vertici delle autorità indipendenti nell’esercizio dell’attività di regolazione) e che detti i principi fondamentali cui le Regioni dovranno attenersi nel disciplinare la materia. Ciò anche perché, in mancanza di una netta delimitazione dell’ambito dell’attività, è difficile distinguere i contorni della lobby legittima da attività qualificate come reati, quali il traffico di influenze illecite (che punisce chi sfrutta in modo improprio le sue relazioni con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio), la corruzione o il conflitto di interessi.

La mancanza di una disciplina unitaria fa sì che vengano regole per lo svolgimento dell’attività in alcuni Ministeri e in diverse Regioni (oltre che presso la Camera dei deputati, organo dotato di autonomia per la disciplina del processo legislativo). Al di là di alcuni tratti comuni (quali l’obbligo di iscrizione del lobbista in un apposito “registro”; la relazione sull’oggetto degli incontri; l’applicazione di sanzioni), si riscontrano significative differenze tra tali norme (relativamente ai destinatari istituzionali, ai diritti e doveri dei lobbisti, ai criteri di iscrizione al registro) che testimoniano l’esigenza di un intervento del legislatore nazionale che definisca un quadro unico e definito.

A ciò andrebbe aggiunta una chiara e precisa definizione del concetto di rappresentanza di

---

<sup>1</sup> Cfr. P.L. Petrillo, *Democrazie Sotto Pressione*, Giuffrè Editore, 2011.

interessi che rafforzi la netta separazione tra chi, con professionalità e legittimità, opera come rappresentante di interesse e chi, invece, agisce con modalità contraria alla buona condotta e, come spesso è accaduto, alla legge.

In particolare, in questa definizione dovranno essere compresi tutti gli interessi, sia diffusi che particolari. Debbono ricadere nell'ambito della rappresentanza di interessi particolari l'attività professionale svolta da: referenti aziendali, consulenti esterni, rappresentanti di associazioni di categoria, ONLUS, albi e ordini professionali, sindacati, ecc., ad esclusione dell'attività svolta da organi costituzionali o rappresentativi della sovranità popolare - nonché dai partiti politici - e di quella svolta da esponenti sindacali e imprenditoriali, nell'ambito dei processi decisionali esclusivamente vincolati all'attività di concertazione giuslavoristica.

Infine, andrebbe inserito anche un riferimento all'utilità dell'attività di rappresentanza di interessi per il processo decisionale pubblico, grazie al know-how messo a disposizione dai diversi e qualificati soggetti che provengono da numerosi settori dell'economia e della società. Questo aspetto dovrebbe essere esplicitato nell'articolo 1 di una proposta di legge o all'inizio della relazione illustrativa, partendo dall'assunto di uscire dal preconcetto diffuso che vede il *lobbying* come attività da regolamentare perché pericolosa, ed evidenziare l'opportunità di definirne il perimetro per preservarne gli aspetti positivi e di valore, proteggendola dalle distorsioni.

## **2. Istituzione di un registro pubblico nazionale e codice di condotta**

Per assicurare la massima trasparenza dell'attività è necessaria l'istituzione di un registro obbligatorio centralizzato dei lobbisti per tutte le pubbliche amministrazioni statali che offra anche un quadro di riferimento per la legislazione regionale.

L'iscrizione dovrebbe essere obbligatoria per chiunque volesse esercitare la funzione di rappresentante di interessi, con l'obiettivo di eliminare il fenomeno dei c.d. lobbisti occulti.

Nell'iscrizione al registro dovrebbe essere indicata – per ogni soggetto – la società di appartenenza e gli argomenti di interesse, questi ultimi aggiornabili a seconda del periodo e delle circostanze mediante l'utilizzo di una piattaforma web dedicata che coniughi le esigenze di trasparenza con le prerogative di riservatezza, evitando appesantimenti burocratici per gli operatori del settore.

Allo stesso tempo, si dovrebbe rendere pubblico anche lo storico giudiziario del professionista, valutandone la non ammissione in caso di condanne per reati di mafia o corruzione ai danni dello Stato. L'iscrizione obbligatoria al registro pubblico dovrebbe fornire il riconoscimento ufficiale come portatore di interessi particolari, oltre che offrire alcuni benefit specifici, come ad esempio,

il diritto di accesso al Parlamento, ai Ministeri e ad aree specifiche dei siti web istituzionali, dove poter reperire e fornire documentazione utile al processo legislativo.

Occorre, inoltre, individuare un organismo indipendente, composto da membri di elevata qualificazione professionale ed esperienza in materia, che dovrà garantire la gestione del registro al quale dovranno iscriversi coloro che svolgono l'attività in modo professionale. Si rende anche necessaria l'individuazione di regole omogenee cui dovranno attenersi le Regioni nel disciplinare la materia.

Già alcune Regioni hanno previsto tramite legge l'istituzione di un registro dei lobbisti (Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria e Lombardia), mentre altre istituzioni (MISE, Camera dei deputati) hanno emanato norme e regolamenti sulla rappresentanza di interessi.

Per evitare una frammentazione dei registri e l'impossibilità di effettuare analisi su basi di dati omogenee, nonché per avere un miglior controllo, è perciò auspicabile che venga adottato un unico registro nazionale, valido per tutte le istituzioni (nazionali e non) interessate dalla presenza di rappresentanti di interessi, che offra strumenti di interoperabilità (Modello MIMIT/Dip.P.A.) per tutte le amministrazioni pubbliche, anche regionali e locali, interessate ad applicarlo.

A completamento del quadro regolatorio, è auspicabile l'adozione di un codice deontologico che possa rappresentare una codificazione delle *best practices* che dovranno essere adottate nell'attività di *lobbying*. Da questo punto di vista, esempi di codici a garanzia dell'integrità dei comportamenti sono rappresentati dalle misure adottate in Francia (dove vigono misure applicabili nelle due Camere del Parlamento) e in Austria. Nel Regno Unito sono vigenti Codici deontologici di condotta che disciplinano il comportamento di soggetti con cariche di Governo (*Ministerial Code*) e dei parlamentari (*Code of Conduct*). In ambito nazionale, si prevede l'adozione di un codice di condotta sia nella disciplina sulla lobby adottata dal MIMIT, sia nella legge sulla rappresentanza di interessi della Calabria (art. 10, L. n. 4/2016).

Anche in questo caso, l'Italia rischia di procedere in modo frammentato nella definizione di un codice di condotta, che invece dovrebbe avere validità nazionale e univoca per tutte le istituzioni, così da mettere tutti coloro che operano in questo settore sotto lo stesso cappello.

### **3. Trasparenza nel processo legislativo**

Uno dei punti su cui si deve maggiormente lavorare è quello di una maggiore trasparenza del processo legislativo. Infatti, è importante attuare una completa apertura al pubblico del processo legislativo, ivi inclusa la trasparenza sulle singole votazioni nominali, soprattutto nelle primissime



fasi dell'iter normativo e nella fase cruciale in cui le proposte di legge passano al vaglio delle Commissioni Parlamentari.

Oltre al processo legislativo, lo stesso tipo di atteggiamento e comportamento dovrebbe essere applicato per i procedimenti non parlamentari (documenti governativi, ecc.), spesso altrettanto decisivi nella formazione della regolamentazione.

Per completare il quadro occorrerebbe introdurre l'obbligo di pubblicazione degli schemi di atti del Governo (es. bozze di disegni di legge, schemi di decreti legislativi, schemi di regolamenti del Governo, ecc.) in una fase precedente alla loro adozione/trasmisione al Parlamento per il parere. Inoltre, rendendo effettiva l'applicazione della disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, sulla base del modello adottato in Gran Bretagna, si auspica una maggiore informazione dei soggetti e degli interessi che il decisore pubblico ha deciso di ascoltare o meno. Grazie a questo meccanismo, sarà poi direttamente il mercato a valutare e, nel caso, sanzionare il decisore pubblico che non avesse rispettato quello che viene definito "interesse generale".

Sul modello previsto a livello europeo, per permettere alla pubblica opinione di conoscere i legittimi interessi in campo rispetto a un progetto di legge, si dovrebbe prevedere un'apposita relazione illustrativa, nella quale descrivere le diverse posizioni espresse dai rappresentanti di interessi e le risposte portate dal legislatore nei confronti delle istanze presentate.

Del resto, l'obbligo di motivazione è già previsto in ambito UE (art. 296 Trattato UE), mentre in ambito nazionale misure in tal senso sono dettate nello Statuto della Toscana (art. 39) e in quello dell'Emilia-Romagna (art. 17).

Infine, in considerazione della crescente importanza assunta dai procedimenti normativi regionali e locali, la proposta di legge dovrebbe dettare le linee guida per la trasparenza dei procedimenti normativi in questi ambiti, dal momento che il livello di trasparenza nelle Regioni e nei comuni è molto modesto e comunque fortemente disomogeneo.

#### **4. Tracciabilità degli incontri**

La pubblicità dei dati dei lobbisti e dell'attività di lobbying costituiscono una garanzia di chiarezza e legittimità delle scelte effettuate dai decisori pubblici e rappresentano un valido strumento per evitare influenze occulte esercitate da gruppi occasionali. In Italia vigono diverse norme di carattere generale volte a garantire l'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione. Tra le più recenti il cosiddetto "Decreto Trasparenza" (D. Lgs. n. 33/2013 e successive modifiche), che impone la totale accessibilità alle informazioni riguardanti le attività e l'organizzazione della P.A.

Tuttavia, tale norma non considera l'attività lobbistica e, pertanto, vanno previsti idonei meccanismi di completa apertura al pubblico del processo legislativo mediante la tracciabilità dell'attività di lobbying.

A tale proposito, misure specifiche sull'attività di lobbying, che consentono l'accessibilità dei dati, sono previste sia per le istituzioni UE che in ambito nazionale. Infatti, i membri della Commissione UE hanno l'obbligo di comunicare sul sito *internet* i dettagli degli incontri con il lobbista, mentre in Italia gli iscritti al registro della Camera dei deputati debbono presentare una relazione annuale dell'attività svolta, pubblicata nel sito *internet* della Camera (e, quindi, accessibile a tutti).

Pertanto, sono auspicabili misure generali che, oltre a favorire la totale accessibilità agli atti, preservando le informazioni di carattere sensibile e confidenziale, dispongano che tutte le parti in causa debbano tenere una reportistica completa e aggiornata che permetta di verificare le agende degli incontri, l'argomento discusso, il luogo in cui sono avvenuti.

Per ogni incontro, entrambe le parti dovrebbero redigere un breve resoconto, in cui presentare i principali aspetti e/o proposte presentate.

## **5. Revolving doors**

Uno degli elementi che più necessita di una stretta regolamentazione è quello del fenomeno delle "porte girevoli", lo scambio di ruoli tra l'attività di portatore di interessi e quello di politico e viceversa.

Allo scopo di evitare "conflitti di interessi", è auspicabile l'adozione di misure che impediscano a coloro che rivestono cariche pubbliche elettive (ad esclusione dei comuni al di sotto di una certa soglia) e/o alti funzionari pubblici (persone strettamente coinvolte nei processi decisionali e di policy-making) e componenti degli Uffici di diretta collaborazione di Ministri e Sottosegretari, di svolgere attività di lobbying per un arco di tempo congruo e definito dal termine del mandato o dell'incarico.

Come esempio di applicazione di questa norma, nella disciplina della rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati si preclude l'iscrizione al registro dei rappresentanti di interessi a coloro che abbiano ricoperto nell'ultimo anno cariche di Governo o mandati parlamentari.

## **6. Garanzia della partecipazione dei portatori di interesse al processo decisionale**

Se da un lato è necessario imporre regole per i portatori di interesse, dall'altro è necessario fare in modo che venga assicurata la massima partecipazione degli stessi al processo legislativo e decisionale in generale, garantendo la parità di accesso alla pluralità degli interessi coinvolti dalla norma.

Dovrebbe pertanto essere contemplato il diritto per tutti i legittimi rappresentanti di interesse coinvolti ad essere ascoltati dall'organo decisionale, nell'ambito dell'istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati in modo da consentire loro di fornire il proprio contributo alla discussione promuovendo un clima positivo di costruttivo confronto.

Nell'ordinamento già vigono disposizioni in materia. Si fa riferimento, ad esempio, all'articolo 144 del Regolamento della Camera e all'articolo 48 del Regolamento del Senato, che prevedono che tutte le Commissioni Parlamentari possano organizzare audizioni di rappresentanti locali e del settore privato, delle associazioni di categoria e di esperti del settore al fine di acquisire informazioni e documenti rilevanti per l'attività parlamentare. Tuttavia, tali audizioni sono del tutto discrezionali e non prevedono una relazione scritta sulle attività svolte.

Altro caso di studio è dato dalla norma che impone l'Analisi di Impatto della Regolamentazione-AIR (DPCM 11/9/2008, n. 170) per i disegni di legge e regolamenti del Governo. Essa impone, tra l'altro, la consultazione dei portatori di interessi e l'illustrazione delle posizioni emerse. Tuttavia, su tali aspetti la norma risulta poco applicata.

Ciò che si auspica in questa sede è che venga reso sistematico il ricorso alla consultazione dei portatori di interessi anche durante la formazione degli atti normativi del Governo (in senso ampio, come descritto nella raccomandazione n.3) prevedendo:

- Tempi certi di espletamento della consultazione dei portatori di interesse, per non appesantire l'iter di formazione degli atti normativi;
- Pubblicità dei contenuti alla consultazione, per garantirne la massima trasparenza.

## **7. Sanzioni**

Per permettere una sana e trasparente attività di rappresentanza di interessi è assolutamente

necessario delineare un quadro sanzionatorio volto a colpire i comportamenti illeciti e valido in egual misura sia per i lobbisti che esercitano la loro attività fuori dal registro sia per i decisori pubblici che non registrano gli incontri. Il compito di controllore spetterebbe inevitabilmente a un organo *super partes*, che possa in questo modo monitorare i dati del registro e che abbia allo stesso tempo la funzione di irrogare le sanzioni. Il quadro sanzionatorio dovrebbe interessare l'attività dei portatori di interesse e dei decisori pubblici in relazione al loro reciproco rapporto e qualora questo si strutturasse oltre gli obblighi imposti dal registro, dovrebbe prevedere sanzioni economiche e reputazionali per entrambe le parti, garantendo altresì il pieno diritto al contraddittorio nell'ambito delle procedure di erogazione delle suddette sanzioni.

Le leggi regionali attualmente in vigore sono state formulate sull'esempio del Registro europeo per la trasparenza, prevedendo un registro volontario dei lobbisti, un elenco di strumenti consentiti per lo svolgimento dell'attività e sanzioni specifiche per chi viola queste norme. La Toscana è stata pioniera di un provvedimento simile, con un'iniziativa legislativa che risale al 2002. La suddetta legge regionale, pur presentando evidenti e diversi limiti, prevede il richiamo formale, la sospensione temporanea e la revoca dall'iscrizione al registro dei portatori di interessi qualora si verificano comportamenti in contrasto con le regole dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

## **8. Regole per i decisori pubblici**

Una disciplina completa ed efficace dell'attività di lobbying non può prescindere, oltre che da regole applicabili a soggetti esterni alle istituzioni, da regole applicabili nei confronti dei decisori pubblici. È auspicabile, quindi, un intervento che favorisca reciprocità nel rapporto di trasparenza che deve caratterizzare, come già evidenziato in precedenza, l'interlocuzione tra referente istituzionale e portatore di interessi.

## **9. Monitoraggio dell'efficacia delle regole**

In considerazione del fatto che da anni sono risultati vani i tentativi di giungere all'emanazione di una normativa della materia, si raccomanda che, nell'ipotesi in cui tale risultato venga infine raggiunto, possa essere anche delineato un sistema che ne verifichi l'efficacia. Lo strumento che si propone è quello dell'istituzione di un "Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi". Potrebbe trattarsi di un organo composto da membri di comprovata qualificazione

professionale con un mandato a termine (es. quattro anni, rinnovabile una sola volta).

Nelle proposte di legge presentate nella scorsa Legislatura, vengono identificati due diversi soggetti atti al monitoraggio: ANAC, Comitato di Sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici.

## **10. Istituzione di un Comitato/Autorità per la valutazione delle politiche pubbliche**

Oltre a dover rafforzare e strutturare meglio la funzione dell’AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione), si potrebbe fare riferimento al caso inglese, laddove è radicata sia la pratica dell’analisi preventiva di impatto della regolamentazione, sia la valutazione dell’impatto post-legislativo; il Regno Unito è comunemente ritenuto uno dei Paesi di riferimento per la qualità della legislazione.

Dopo i primi tentativi introdotti negli anni 80, l’uso e la pratica dell’*impact assessment*, caratterizzati per lo meno all’inizio da un approccio empirico, hanno dato luogo a processi di maturazione istituzionale, coinvolgendo un’ampia cerchia di soggetti sia a livello governativo che parlamentare. L’analisi di impatto è generalmente richiesta per tutti gli interventi governativi di natura regolatoria (legislazione sia primaria che secondaria) che hanno effetti sul settore privato e sulle imprese, sulle organizzazioni della società civile e sui servizi pubblici.

L’analisi di impatto è richiesta se la proposta di nuova regolazione:

- impone costi addizionali o riduce costi esistenti per le imprese e per le organizzazioni della società civile e del terzo settore nonché per i consumatori;
- impone nuovi oneri informativi o elimina quelli esistenti per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici;
- introduce costi amministrativi superiori ai 5 milioni di sterline per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici, oppure è probabile che sia di grande interesse politicamente o per i media;
- produce una redistribuzione di costi o benefici da un gruppo a un altro;
- comporta l’abrogazione o la modifica di legislazione esistente in relazione alla “*one-in, one-out rule*”

Oltre a costi e benefici, nell’analisi deve essere anche stimato l’impatto economico, sociale e ambientale. I metodi adottati nelle stime sono generalmente l’analisi costi/benefici e/o un’analisi che tenga conto di diversi criteri (*multi-criteria analysis* - MCA). Sono inoltre possibili consultazioni

informali dei soggetti portatori di interessi (*stakeholder*) nella fase preparatoria di valutazione delle varie opzioni disponibili, mentre sono previste consultazioni formali dopo l'elaborazione dell'analisi costi/benefici.

L'analisi di impatto è predisposta dall'Unità per l'analisi della regolazione (*Regulatory Impact Unit - RIU*) del Ministero proponente l'atto normativo, assistita dall'Unità per la qualità della regolazione (*Better Regulation Unit- BRU*).

Se dal punto di vista dell'analisi preliminare l'Italia dovrebbe impegnarsi in un processo di miglioramento e perfezionamento degli strumenti, diversa è la situazione per quanto riguarda la valutazione ex-post.

Ancora una volta si potrebbe mutuare dal modello inglese l'esempio del *Post Implementation Review Impact Assessment*, che mira a valutare gli impatti della legislazione approvata e a raccomandare eventuali modifiche se necessarie, introducendo la possibilità per tutti i rappresentanti di interessi coinvolti nella materia di portare, mediante memorie e analisi, le proprie posizioni di valutazione sulla legislazione oggetto di analisi.

Nelle sue analisi, l'OCSE conferma l'importanza di questi strumenti utili a migliorare l'efficacia, la qualità e l'efficienza della produzione normativa, elemento di competitività fondamentale per favorire un dialogo trasparente tra istituzioni e portatori d'interesse, nonché come fattore di attrattività nei confronti degli investitori esteri, aspetto nel quale l'Italia è in ritardo rispetto ai principali Paesi europei, come mostrano i principali ranking di competitività (*Doing Business, Global Competitiveness Report, Economic Freedom Index*)<sup>2</sup>.

Anche in Francia, sebbene di carattere prettamente politico, è stato istituito il Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche, grazie alla modifica costituzionale intervenuta nel 2008, rendendo esplicita l'importanza di questo compito da parte del Parlamento.

Infine, sebbene poco conosciuta, si segnala l'esperienza della Regione Piemonte in materia grazie al "Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche", che aiuta le Commissioni consiliari permanenti e l'Assemblea nell'applicazione degli strumenti di qualità della normazione e nell'esercizio della funzione di controllo e verifica sull'attuazione delle leggi.

In generale, l'alto grado di specificità di questo compito, unita alla necessità di forti competenze di carattere tecnico, economico, giuridico e politico, renderebbe consigliabile procedere alla formazione di un Comitato sul modello inglese, composto da un collegio di esperti di diversa estrazione che abbiano come obiettivo quello di valutare, dopo un arco temporale definito, i risultati prodotti dalle leggi approvate dal Parlamento, fornendo analisi di impatto e suggerimenti

---

<sup>2</sup> I ranking citati sono elaborati annualmente rispettivamente da Banca Mondiale, World Economic Forum e The Heritage Foundation.

su come migliorarle anche alla luce delle raccomandazioni raccolte dagli stakeholder di riferimento.

Infine, nei principali Paesi occidentali il processo di consultazione preventivo nella formazione delle politiche pubbliche è un elemento importante di confronto con i portatori d'interesse e la pubblica opinione. Sarebbe auspicabile che, anche in Italia, venisse adottato su base continuativa, così da permettere, da un lato, la formazione di politiche pubbliche di maggior qualità e chiarezza e, dall'altro, di fornire un contributo educativo alla pubblica opinione sul valore, l'importanza e la rilevanza delle politiche pubbliche nella vita della cittadinanza.

### 3. Strumenti per l'applicazione delle raccomandazioni

Le raccomandazioni precedentemente illustrate troverebbero nello strumento del disegno di legge il veicolo più adatto per garantire una loro completa approvazione e attuazione, così come auspicato da questo Comitato.

Tuttavia, per favorire una maggiore velocità nell'implementazione di alcune di esse, il Comitato, con l'ausilio del Prof. Francesco Clementi (Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato), ha immaginato quali strumenti giuridici siano oggi a disposizione per raggiungere l'obiettivo riflettendo, allo stesso tempo, su come creare consenso attorno a questo argomento.

Il percorso, frutto di questa valutazione collettiva, si articola in tre diversi momenti:

1. Il primo passo consiste nell'intervenire sulla materia mediante l'ausilio della Legge 400/1998 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", favorendo la presa d'atto del ruolo strategico giocato dai portatori d'interesse nella formazione del contenuto dei provvedimenti normativi del Governo – sia nella sua veste collegiale sia in quella dei singoli Ministeri – prevedendo l'introduzione di un parere pubblico (simile al processo di consultazione adottato a livello di Unione europea) nella definizione del procedimento degli atti normativi del Governo. L'introduzione di un parere unico e standard, in tempi brevi e certi, se possibile applicabile a tutti gli atti del Governo permetterebbe, da un lato, di aumentare la qualità delle leggi, grazie anche al parere competente di chi opera quotidianamente all'interno dello specifico ambito, e dall'altro di far partecipare in modo trasparente e riconosciuto i portatori d'interesse al processo di formazione delle leggi, nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità.
2. In parallelo al passo 1, è necessario che si apra un confronto tra lo Stato e le Regioni all'interno della Conferenza dello Stato/Regioni/Autonomie, in modo che vi sia la presa d'atto del ruolo che svolgono i portatori d'interesse nella definizione degli atti normativi regionali intorno alle materie attribuite alle Regioni e considerando la crescente volontà di autonomia regionale che emerge dalla discussione politica. In questo senso, un grave problema che dovrebbe essere affrontato in questa sede è la forte asimmetria che, inevitabilmente, in ragione dell'art. 117 della Costituzione, le competenze concorrenti sulle singole materie determinano sui portatori d'interesse, costretti a forme diverse di partecipazione e di intervento nei diversi ordinamenti regionali pur sulle stesse materie. Un problema serio e costoso, nonché amplificatore di inefficienze e confusione di



carattere normativo, che dovrebbe essere discusso in questa sede con l'obiettivo di giungere a definire una regolamentazione quadro a livello regionale che si applichi ai portatori d'interesse, riconoscendo il ruolo delle Regioni e permettendo ai professionisti del settore di operare in un regime coerente a livello regionale.

3. Successivamente al completamento del passo 1 e del passo 2, si renderebbe necessario procedere all'armonizzazione del ruolo dei portatori di interesse anche all'interno dei regolamenti parlamentari, strumento fondamentale che disciplina la partecipazione e il funzionamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, così da chiudere il processo di riconoscimento e di definizione del ruolo e delle responsabilità dei portatori d'interesse.

Al completamento di questi passi, si avrebbe una situazione di profondo miglioramento per il riconoscimento dei portatori d'interesse quali attori sociali necessari a un miglioramento della qualità normativa e del processo democratico. L'ultimo step, automatico, consisterebbe nella "traduzione" di questi passi in un progetto di legge che li comprenda tutti in modo organico, così da colmare un importante gap normativo e competitivo nei confronti dei principali Paesi europei e internazionali.

AmCham Italy è a disposizione del Governo, del Parlamento, delle Regioni e di tutti i principali *stakeholder* per contribuire con entusiasmo e impegno a iniziative su questo tema, fondamentali per favorire una sempre più responsabile, trasparente e qualificata collaborazione tra istituzioni pubbliche e mondo privato.