

**Memoria dell'Associazione Il Chiostro – per la trasparenza e professionalità delle lobby**

**Indagine Conoscitiva sulla Rappresentanza di interessi**

**I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni**

**Camera dei Deputati**

18 gennaio 2024

Il Chiostro, fondato nel 2007, è un'associazione senza scopo di lucro nata per promuovere la cultura, la pratica e la regolamentazione della trasparenza nella rappresentanza degli interessi.

Abbiamo scelto di chiamare la nostra associazione “Il Chiostro” per ricondurre l’etimologia della parola “lobby” alla sua vera origine nella lingua latina: “lobby” viene da “lobium”, che significa “chiostro”, un luogo che evoca qualcosa di più nobile di una sala d'albergo o di un corridoio ma con questa scelta, abbiamo anche voluto indicare la necessità di impegnarci affinché l’attività lobbistica sia trattata col rispetto e la dignità che spetta ad una professione seria e complessa in Italia.

L'Associazione ha accolto molto positivamente l'avvio di un'indagine conoscitiva volta ad approfondire in modo trasversale i temi della rappresentanza di interessi; riteniamo infatti che una possibile norma regolatoria dell'attività debba trovare il più ampio consenso possibile tra tutte le forze politiche per l'impatto che avrà nella vita delle Istituzioni e quindi auspichiamo sarà una norma di natura parlamentare.

**Il carattere ontologico di una norma sulla rappresentanza di interessi non può che essere profondamente positivo** e riconoscere il contributo dei rappresentanti di interessi alla formazione delle decisioni pubbliche, ispirandosi ad intenti di partecipazione democratica, trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali.

Considerare questa norma una semplice cornice per distinguere chi svolge l'attività di rappresentanza in trasparenza e lealtà verso le istituzioni, da coloro che sono classificabili come faccendieri, sarebbe obsoleto e svilente per tutte le generazioni di nuovi colleghi che hanno avuto la possibilità di formarsi meglio di noi, che li abbiamo proceduti, e che meritano di poter lavorare con dignità professionale riconosciuta e in un sistema di tutele, diritti e doveri.

Siamo desiderosi di avere quanto prima una norma che definisca la professione e pur impegnandoci a rispondere allo schema delineato dalla I Commissione, vorremmo focalizzarci su tre dimensioni:

1. I **requisiti fondamentali**, senza cui la norma finirebbe per rimanere vuota tautologia;
2. le **criticità** di cui invitiamo il legislatore a tener conto nel più ampio quadro del sistema normativo;
3. le **attenzionalità** frutto del nuovo che arriva anche nel nostro settore e che va compreso per valutarne le portate future.

Assumiamo prima però due assunti base:

a) **Gli INTERESSI LECITI sono tutti uguali e hanno tutti pari valore**, che si tratti di interessi profit o no profit, di grandi o minuscole economie. Tutti gli interessi leciti hanno diritto di essere rappresentati professionalmente e di essere ascoltati dal decisore pubblico. Una democrazia è più salda e forte in modo direttamente proporzionale al numero di interessi leciti che riconosce, ascolta e tutela.

b) **DECISORE PUBBLICO** non può essere considerato solo il decisore politico ma lo sono altrettanto i membri delle pubbliche amministrazioni (centrali e degli enti regionali e locali) con particolare riguardo a capi di gabinetto, dirigenti, direttori generali e capi dipartimento che agiscono nei “processi decisionali” attraverso provvedimenti amministrativi generali.

Sottoponiamo, quindi, alla Commissione i seguenti punti di riflessione:

### **REQUISITI FONDAMENTALI PER UNA BUONA NORMA**

a) **Registro UNICO e OBBLIGATORIO per tutti**, senza la cui iscrizione, sia vietato esercitare la professione di lobbista;

b) **Agenda UNICA degli incontri obbligatoria** in capo al decisore pubblico in ottica di corresponsabilità nella trasparenza e nella formazione dell’ “impronta legislativa” che ci chiede da anni l’UE.

Sia Registro che Agenda potrebbero essere aggiornati con cadenza temporale quadrimestrale e indicando solo i temi generali di trattazione negli incontri per contemperarne l’utilizzo con esigenze di riservatezza e tutela della privacy.

In UE il Registro per la Trasparenza è istituito presso la Commissione che detiene il potere legislativo, altrettanto in Italia sia il Registro che l’Agenda andrebbero istituiti presso il Parlamento o la Presidenza del Consiglio dei Ministri, certamente dovrebbero essere istituiti presso lo stesso organo anche per semplificare le procedure di verifica, da parte dei reciproci possibili “comitati di sorveglianza”, della corretta attuazione della norma nel rispetto della trasparenza e garantire un passaggio di informazioni più fluido e rapido tra i “Comitati” preposti.

**Enti preposti alla sorveglianza** dovrebbero, quando necessario, anche comminare **sanzioni** per chi non rispetta le regole ma cosa accadrebbe a chi tenta di fare rappresentanza di interessi al di fuori della cornice normativa e volendo mantenere un profilo non trasparente?

Incorrerebbe semplicemente in un possibile traffico di influenze illecite che, per il momento, chiarisce ancora poco cosa è lecito o cosa no?

Suggeriamo che tra le funzioni di un possibile Comitato di Sorveglianza ci sia anche quello di avviare procedura presso la magistratura avverso coloro che fanno rappresentanza di interessi senza essere iscritti al registro per esercizio abusivo di professione regolamentata e che l’iscrizione al registro per tali soggetti sia preclusa per 5 anni.

**c) Obbligo per il decisore pubblico di ricevere tutti i rappresentanti di interessi che fanno richiesta di incontro e audizioni in tempo reale in iter di norma.**

La formalizzazione di una professione, già da decenni esistente ma di fatto nuova in ambito normativo, dà vita ad una serie di innegabili nuovi doveri per il rappresentante di interessi ma altrettanto fa verso la nascita di diritti specificamente correlati alla professione.

E' necessario un bilanciamento tra doveri e diritti: che sia data la possibilità di acquisire emendamenti e subemendamenti in tempi immediati, di assistere alle sedute di discussione delle politiche pubbliche, di garanzia di accoglimento delle richieste di incontri e audizioni, che vengano sempre avviate procedure di consultazione, in caso di proposta o adozione di atto normativo o regolatorio, come obbligo procedurale e che tutti i rappresentanti di interessi che facciano richiesta di audizione siano ricevuti.

**d) Stesse regole per tutti, senza riconoscere esclusioni o canali d'interlocuzione preferenziale a determinate categorie.**

Si fa qui riferimento ad appartenenti ad Ordini professionali, sindacati e associazioni datoriali: si pone la questione di potenziali conflitti tra la norma e le prerogative precipue garantite dall'appartenenza a singoli Ordini Professionali, ad esempio per gli avvocati il segreto professionale.

Riteniamo che qualunque professionista iscritto ad Ordini possa fare il rappresentante di interessi, se non incorre in casi di conflitti di interesse e possedendo i requisiti necessari per l'iscrizione al Registro, ma che, nell'esercizio dell'attività di lobbista, sia sottoposto alla sola norma che disciplina la rappresentanza di interessi, senza potersi avvalere di specificità normative collegate ad altre professioni.

Quanto agli iscritti all'Ordine dei Giornalisti, se hanno cessato qualsiasi rapporto di collaborazione con organi di informazione e svolgano in via esclusiva la professione di rappresentante di interessi, riteniamo debba essere consentito loro l'iscrizione al registro.

Rispetto a Sindacati e Associazioni datoriali è esatto dire che, oggi, fanno rappresentanza di interessi vera e propria, aldilà delle specifiche attribuzioni costituzionali che gli sono riconosciute quanto alla contrattazione collettiva nazionale, e quindi dovrebbero seguire per quanto attiene la rappresentanza di interessi la stessa norma di tutti i lobbisti.

**e) Accesso alla professione su base di studi universitari e specialistici sulla rappresentanza d'interessi.**

La rappresentanza di interessi svolge ormai un ruolo strategico nella definizione di parte dell'agenda dei decisori pubblici, non è pensabile che un'attività così complessa venga svolta senza specifica formazione di base che ne inquadri la professionalità, quasi con la convinzione, evidentemente errata, che ci si possa improvvisare lobbista o sia sufficiente una rete di contatti per dirsi tali.

Non si pensa ad un esame abilitante, che sarebbe assimilabile a quanto accade negli ordini professionali e ad oggi non si ravvede la necessità di costituzione di uno specifico ordine, ma è fondamentale inserire la precondizione per l'iscrizione al Registro del possesso di un titolo universitario

e di una specializzazione post laurea nelle specifiche materie di rappresentanza di interessi, public affairs o lobbying che dir si voglia

Garantendo la valida iscrizione al registro a chi già oggi fa attività di rappresentanza di interessi e magari ha iniziato l'attività quando ancora in Italia non esistevano corsi di studio specialistici in materia, va considerato che la norma, che ci auguriamo vivamente veda la luce, normerà anche il futuro di questa professione e proprio il livello di professionalizzazione dei suoi operatori va garantito e accresciuto nel tempo.

**f) Azzeramento del revolving doors con un periodo di freezing obbligatorio e congruo per i decisori pubblici in base al rilievo istituzionale che hanno assunto durante la vita politica.**

Si pensa a 3 anni per coloro che hanno avuto incarichi di Governo e a 2 anni per chi è stato Parlamentare o ha avuto ruoli dirigenziali nelle PP.AA.

#### **CRITICITA' ATTUALI**

Ad oggi, tre norme attendono di essere ripensate perché la possibile norma sulla rappresentanza d'interessi sia veramente funzionale:

- Il conflitto di interessi
- Il traffico di influenze illecite
- Il finanziamento ai partiti

La figura dell'**Assistente Parlamentare** è di fondamentale supporto all'attività degli eletti, richiede competenze tecniche elevate e soffre, quanto la professione di lobbista, di una mancanza di quadro regolatorio. E' evidente però, date le sue peculiarità di accesso al decisore pubblico e ai suoi lavori, che è un'attività incompatibile, fino a che è in essere, con la rappresentanza d'interessi o la qualsivoglia consulenza in favore di interessi privati o di società di consulenza di lobbying.

**I gruppi ristretti interni alle commissioni e gli intergruppi parlamentari**, non lasciano traccia documentale dei loro lavori che siano di pubblico accesso, pur arrivando a determinare gli equilibri di un iter normativo o proponendo norme trasversali alle forze politiche. In particolare gli intergruppi parlamentari dovrebbero trovare una cornice regolatoria definita, come già avviene in UE.

Spesso i **Paesi Esteri** sono considerati in categorie a sé nell'interlocuzione con Ministeri, Parlamento e Governo ma questo è valido tanto per l'Ambasciatore accreditato che per i portatori di interessi di imprese extra UE. Il Qatargate ci ha mostrato la fragilità di questo modo di operare, andrebbe valutata l'ipotesi che i portatori di interessi privati di Paesi Esteri abbiano l'obbligo di farsi rappresentare presso le Istituzioni Italiane esclusivamente da iscritti al Registro dei Rappresentanti di interessi.

## **ATTENZIONALITA'**

Viviamo tempi complessi, in cui le dimensioni che ci erano famigliari fino ad paio di decenni fa, stanno saltando e ci corre l'obbligo di guardare alla formazione di entità e fenomeni nuovi con lo spirito di chi vuole conoscere e comprendere per imparare a relazionarci col nuovo che arriva.

I **PORTATORI DI INTERESSI** sono divenuti più difficili da identificare con certezza, è il caso di grandi gruppi internazionali spesso compartecipati da fondi esteri o in quota a società fiduciarie.

Chi è l'interlocutore che l'Istituzione ha di fronte a sé e l'interesse che chiede di rappresentare legittimamente ha incidenza in quanti settori o in quanti Paesi contemporaneamente?

Spesso neanche il lobbista è in possesso di tutte le informazioni legate al portatore di interesse che rappresenterà.

In ugual misura, assistiamo al costituirsi di grandi gruppi mondiali di public affairs e proprio per questo diviene ancora più necessario determinare con un quadro normativo esatto la professione di rappresentante di interessi che non è derivante da altre né commistionabile con altre del mondo della comunicazione, delle PR o dell'editoria che finirebbe per far incorrere nel rischio di un'eccessiva concentrazione di poteri di influenza.

**Il rappresentante di interessi ha un unico interlocutore, il decisore pubblico e ha un unico fine, agire in modo lecito e trasparente sulla determinazione della Cosa Pubblica.**

Infine, le norme sono "vive" seguono il passo dei tempi in cui sono immaginate e scritte ed è giusto che anche il modello di regolamentazione delle lobby segua le peculiarità del Paese che va a normarla. Al netto della esistente macro-divisione in modello americano, basato sul concetto di free speech e in modello europeo che invece basa la normazione del lobbying sull'aumento di partecipazione democratica, è giusto che si rispettino le caratteristiche socio-politiche del contesto in cui si norma, senza tendere a replicare qui da noi modelli di altra tradizione che finirebbero per risultare solo dei totem in nome della regolamentazione tout court.

Ringraziamo la I Commissione Affari Costituzionali – Camera dei Deputati per la richiesta di memoria pervenutaci.

**Angela Marchese**

Presidente

presidente@ilchostro.org

**Andrea Lupo**  
**Rossana Revello**  
**Nicola Tinelli**  
**Paolo Zanetto**  
Vice Presidenti