

Alla C.A.

I Commissione Affari Costituzionali,  
della Presidenza del Consiglio e interni

Camera dei Deputati - Palazzo di Montecitorio  
[com\\_affari\\_costituzionali@camera.it](mailto:com_affari_costituzionali@camera.it)

Roma, 8 gennaio 2024

**OGGETTO: ELABORATO SCRITTO/AUDIZIONE RELATIVO ALL'INDAGINE**  
**CONOSCITIVA SULLA RAPPRESENTANZA D'INTERESSI**

*Egregio Presidente,*

*Onorevoli Deputati,*

la nostra organizzazione, nell'ambito della più ampia realtà di Confassociazioni, ha il compito di rappresentare i professionisti e le aziende del settore del "public affairs".

Con la presente siamo a riscontrare all'invito rivoltoci per contribuire all'indagine conoscitiva in corso evidenziando in breve gli auspici e le problematiche che riguardano il nostro settore.

Fin da subito occorre sottolineare come la carenza di una disciplina organica non consenta una chiara definizione di quello che il ruolo e le funzioni dei rappresentanti di interesse.

Lo scopo di tutti gli operatori del Public Affairs, comunque denominati, è quello di mettere in relazione gli interessi dell'azienda per cui si opera con gli interessi collettivi cercando di informare correttamente il decisore pubblico, le istituzioni, i media e

l'opinione pubblica che congiuntamente contribuiscono a definire le policy di riferimento a livello nazionale e locale.

In altre parole, attraverso la promozione e l'organizzazione di convegni, conferenze, tavole rotonde, dossier, studi e incontri, vengono intessuti rapporti istituzionali con i principali decision ed opinion makers con la finalità di fornire a questi una corretta rappresentazione della posizione del cliente in relazione a una specifica politica pubblica che in assenza del rappresentante di interessi potrebbe non emergere o comunque non emergere in modo chiaro.

Il contributo al processo democratico dato dalla nostra attività è noto a chiunque abbia a che fare con le istituzioni. L'attività di relazioni istituzionali, pubbliche e comunicazione istituzionale esiste *de facto* da quando esistono le istituzioni democratiche ed in alcuni Paesi, come gli Stati Uniti, le prime iniziative legislative per regolare questa professione risalgono addirittura alla metà del 1800.

Il "Lobbying Act" approvato dal Congresso americano nel 1946, è "più anziano" della nostra stessa Costituzione repubblicana. Trasparenza e semplificazione delle informazioni sono le chiavi di qualsiasi normativa che voglia intervenire in questo ambito che è fondamentale per favorire la partecipazione degli operatori sociali alle decisioni di public policy. In questo senso sono memorabili le parole del Presidente J.F. Kennedy con cui è riuscito a rendere in concreto l'essenza stessa della nostra attività: "Il lobbista mi fa capire in tre minuti quello che un mio collaboratore mi spiega in tre giorni".

Un buon lobbista è sostanzialmente colui che riesce a tradurre in maniera comprensibile materie molto complesse e settoriali evidenziandone pregi ma spesso anche criticità in modo che i decisori siano il più informati possibile e possano poi scegliere liberamente e adeguatamente le posizioni da assumere.

Il dossier (n.25) realizzato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati sulla "Disciplina della rappresentanza d'interessi" ha approfondito in maniera chiara le normazioni adottate da altri Paesi, evidenziando come le più evolute democrazie ed economie del mondo (la stessa UE) abbiano riscontrato ormai da tempo la necessità di adottare delle leggi specifiche.

Stimiamo che in Italia i professionisti delle relazioni istituzionali siano tra i 2.500 e i 3.000, metà dei quali operanti a Bruxelles in relazione all'attività regolatoria delle diverse istituzioni dell'Unione europea.

La necessità di una normazione compiuta anche nel nostro Paese è quindi indefettibile attesa la delicatezza dei compiti svolti.

È dalla XIII legislatura che in Parlamento vengono avanzate proposte di normazione dell'attività di lobbying affinché questa possa contribuire al processo legislativo e decisionale sulla base di regole chiare, di condotte virtuose e trasparenti. Esponenti politici di tutti i colori hanno contribuito con proposte di legge, alcune delle quali trasversali al dibattito sul tema che però non è mai riuscito ad approdare a un risultato definitivo.

Le indicazioni già espresse dalle Autorità anticorruzione e dall'Unione europea, affinché anche l'Italia promuova quanto prima una norma che regoli tale fenomeno, sono chiare e nette e non ignorabili.

In assenza di una disciplina compiuta, già dal 2017 la Camera dei Deputati ha istituito un Registro a cui possono iscriversi i "rappresentati d'interessi", dichiarando di cosa si occupino e quali interessi rappresentino. Si è tratta di un'iniziativa virtuosa ma indubbiamente volta a sopperire alla carenza di un quadro organico. Iniziative simili sono state in seguito prese anche da altre istituzioni dello Stato (Ministeri e Regioni). Si è trattato ad ogni modo di primi importanti passi verso il riconoscimento da parte del legislatore della legittimità, liceità e utilità di questa professionalità. La bontà di questo strumento è dimostrata anche dal fatto che non risultano agli onori delle cronache giudiziarie vicende rilevanti che interessino iscritti al registro medesimo.

È ora però necessario che si faccia di più e si provveda a una normazione che sia organica e uniforme. Ciò a maggior ragione ove si consideri che una disciplina compiuta della materia consentirebbe una differenziazione netta tra le condotte virtuose rispetto a quelle che invece si caratterizzano per margini di ingerenza illecita.

In senso punitivo, delimitando l'area del punibile, è già intervenuto il legislatore con l'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 con cui è stato introdotto nel codice penale l'art. 346-bis (traffico di influenze illecite) che ha proprio lo scopo di punire chi svolge attività di intermediazione su pubblici ufficiali con mezzi illeciti. Di seguito il reato in questione è stato oggetto di numerosi dibattiti giurisprudenziali e riformulazioni legislative che hanno generato non pochi margini di incertezza per gli operatori. È infatti fondamentale, dal punto di vista giuridico, in special modo in un settore così delicata, che all'individuazione di condotte illecite si accompagni la presa d'atto dell'esistenza di una professionalità che merita al contrario una tutela. Ecco perché è quindi necessario fare quel passo in più volto alla disciplina in positivo della rappresentanza di interessi.

La differenza tra i comportamenti illeciti che devono essere repressi e la rappresentanza d'interessi è netta. Il lobbista è un soggetto diverso dal titolare dell'interesse, che, da quest'ultimo, riceve l'incarico, di regola retribuito, di rappresentare tale interesse al cospetto del decisore pubblico prima che quest'ultimo assuma una decisione destinata ad incidere o solo o in parte su quell'interesse. È un soggetto, che, chiedendo un incontro al decisore pubblico o mettendo a sua disposizione uno studio o una ricerca, agisce con il proposito di arricchire il materiale conoscitivo a disposizione del decisore e, per consentire una valutazione, oltre che degli altri interessi, anche dell'interesse rappresentato. Il lobbista, quindi, si propone di porgere al decisore pubblico un contributo di conoscenza, affinché quest'ultimo valuti se farne uso nel processo decisionale.

Il trafficante d'influenze, invece, è un soggetto non necessariamente caratterizzato da una professionalità, ma che sfrutta la propria contiguità occasionale o duratura al decisore pubblico, mettendo per così dire "sul mercato" la propria capacità d'influenza sullo stesso.

Mentre il lobbista è un professionista della mediazione che basa la propria azione sulla trasparenza, il trafficante d'influenze è un mediatore occasionale tra due soggetti che si muove nell'ombra: tendenzialmente il primo agisce a tutela dell'interesse di tutti gli operatori economici di un determinato comparto produttivo, il secondo a tutela

dell'interesse di uno o solo di alcuni di essi, vendendo direttamente una mediazione specifica.

La nostra attività non può essere confusa con chi svolge attività criminali e riteniamo rappresenti invece un contributo fondamentale per i processi decisionali democratici, quale antidoto vitale per contrastare la corruzione ed i comportamenti simili.

Gli effetti della mancanza di una disciplina chiara emergono preponderantemente anche nel dibattito mediatico: l'utilizzo indistinto da parte dei media, di un linguaggio diffamatorio origina proprio da questa scarsa chiarezza. L'accostamento di termini quali: lobbisti/affaristi/faccendieri ed altri è all'ordine del giorno e contribuisce ad alimentare quel clima di diffidenza che caratterizza l'opinione sulla categoria professionale. Per i professionisti tale situazione è ancor più frustrante ove si consideri che non è possibile tutelare la propria reputazione in quanto, non esistendo formalmente la nostra professione, la definizione della stessa dipende dall'utilizzo del linguaggio e dalla buona fede dei singoli.

Considerato che ormai da tempo quasi tutte le forze politiche parlamentari hanno preso atto dell'importanza di una rapida approvazione di tale riordino, si è preferito non approfondire ulteriormente la descrizione del contesto in cui operiamo attualmente allegando tuttavia i risultati di un sondaggio estremamente interessante realizzato per nostro conto dall'istituto demoscopico QUAERIS nell'agosto del 2023, dal quale emerge la posizione dell'opinione pubblica italiana sull'attività di "lobbying" nel nostro Paese.

Anche alla luce dei risultati del sondaggio allegato è per noi fondamentale e urgente che la normativa di riordino tocchi i seguenti aspetti fondamentali per dare una dignità e una tutela alla professione del rappresentante di interessi arginando fenomeni ibridi.

- Delimitazione chiara dell'ambito di applicabilità della normativa attraverso una definizione specifica dell'attività della rappresentanza d'interessi (da intendersi come ogni attività finalizzata alla tutela di interessi individuali nell'ambito dei processi decisionali pubblici e svolta professionalmente dai rappresentanti di interessi), dei

soggetti ad essa collegati (ovvero i rappresentanti di interessi, i portatori di interessi e i decisori pubblici) e dei processi decisionali pubblici sottoposti alla normativa (i.e. i procedimenti di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali).

- L'individuazione specifica dei soggetti abilitati, dei requisiti che devono essere posseduti dai "rappresentanti d'interessi" e la distinzione rispetto ai soggetti che non lo siano ma che svolgano attività simili (a titolo esemplificativo i rappresentati di categorie).
- La tutela della professionalità attraverso la previsione di specifiche incompatibilità per soggetti che svolgano altre professioni (come gli iscritti ad albi o i funzionari pubblici), che abbiano riportato condanne per delitti contro la PA o contro l'amministrazione della Giustizia o che abbiano la legale rappresentanza o un rapporto di lavoro subordinato con i portatori di interessi. La sanzione di quei soggetti che svolgano abusivamente tale attività.
- L'individuazione di adeguati strumenti di trasparenza dei soggetti e dei processi della rappresentanza d'interesse. L'istituzione a titolo esemplificativo di un Registro nazionale, di un Comitato di sorveglianza e di un Codice deontologico.
- L'uniformità a livello nazionale della disciplina della rappresentanza di interessi e degli strumenti ad esso collegati. Va in tal senso evitata una duplicazione dei registri o degli adempimenti presso i diversi enti o organi dello Stato.
- Evitare la burocratizzazione eccessiva della professione che in definitiva si trasporrebbe in un appesantimento a carico del professionista e che avrebbe effetti deleteri di *overinformation*. Gli eventuali adempimenti burocratici e di trasparenza a carico dei rappresentanti d'interessi devono avere una cadenza annuale come per tutti gli altri soggetti (i.e. amministratori e dirigenti pubblici) tenuti al rispetto di obblighi di trasparenza.
- Il rafforzamento dell'accessibilità delle informazioni non solo per i decisori ma anche per l'opinione pubblica.

- Il riconoscimento formale della professionalità dei rappresentanti di interessi attraverso l'adempimento a quei formalismi necessari a consentire l'operatività dei professionisti nell'ordinamento (a titolo esemplificativo la consegna di un tesserino di riconoscimento e l'integrazione della classificazione delle attività economiche ATECO prevedendo un codice specifico per l'attività di rappresentanza di interessi).
- La garanzia della tutela della riservatezza e la protezione della privacy dei clienti dei rappresentanti di interesse.
- La promozione del principio di autoresponsabilità dei rappresentanti d'interessi rispetto ai clienti degli stessi (il comportamento eventualmente illecito di questi ultimi non può risolversi in un automatismo che ricada sui rappresentanti di interessi).
- Il riconoscimento ai rappresentanti di interesse regolarmente iscritti di diritti di partecipazione come a titolo esemplificativo la possibilità di presentare ai decisori pubblici domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti; accesso alle sedi istituzionali dei decisori pubblici; accesso agli atti rinforzato ex art. 7 L. 241/90; la possibilità di contribuire alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge d'iniziativa governativa.
- La promozione del principio di leale collaborazione tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici.
- Il coinvolgimento dei rappresentanti di interesse anche tramite propri delegati nella gestione generale degli strumenti di trasparenza (ad esempio la partecipazione al Comitato di sorveglianza o alla stesura del Codice deontologico).

In conclusione, per tutti i motivi esposti, è per noi fondamentale fare presto e fare bene. La richiesta corale dei professionisti, così come quella della cittadinanza informata, è e resta quella di avere una normativa quadro chiara che imponga a tutti trasparenza e riconosca una volta per tutte questa specifica professionalità, senza che le sfumature e le sottili divergenze di vedute risultino essere ancora una volta l'ostacolo o l'alibi per non raggiungere al risultato prefissato da questa stessa Commissione parlamentare.

---

*Vogliate accogliere i nostri migliori auspici augurali per le Vostre attività e per il 2024.*

*Cordiali saluti,*

  
Alessandro Bertoldi

**Presidente Confassociazioni Public Affairs**

*Amministratore AB GROUP*

*Rappresentante d'Interessi presso la Camera dei Deputati*



## **DESCRIZIONE DEI RISULTATI DEL SONDAGGIO**

### **A CURA DELL'ISTITUTO QUAERIS:**

#### **Introduzione:**

La presente indagine si è prefissa l'obiettivo di misurare la percezione in Italia della tematica delle Lobby. È stata compiuta nel mese di Agosto 2023 attraverso la somministrazione di interviste on line, ad un panel qualificato di partecipanti, avvalendosi delle tecniche CAWI (Computer Assisted Web Interview).

Complessivamente sono state intervistate 108 persone qualificate.

I rispondenti sono in maggioranza maschi (86,7%). Per quanto riguarda le fasce d'età, vi è una prevalenza di rispondenti nella fascia d'età tra i 55-64 (33,3%), succeduta dalla fascia d'età 45-54 (23,1%). Più della metà (58,3%) possiede un titolo di Laurea o superiore. Metà dei partecipanti sono del Nord Est, il 30,6% abitano nel Centro/Sud Italia e il restante 19,4% sono del Nord Ovest.

#### **Opinione generale:**

In generale, i rispondenti hanno un'opinione positiva dell'attività professionale della lobbying (56,5%) a fronte di un 26,8% che ha una opinione neutrale ed un 16,7% che invece è negativo verso tale attività. Si osserva una leggera crescita nelle risposte negative al crescere della fascia d'età. Nelle fasce più giovani di età la percentuale di opinione generale positiva è significativamente maggiore, mentre a partire dai 55 anni l'opinione generale negativa e neutra è, pur contenuta, più considerevole. Geograficamente nel Nord Ovest, Centro e Sud Italia in generale più del 63% degli intervistati manifesta un'opinione positiva. Nel Nord Est l'opinione positiva è più bassa, ma rimane la più frequente (48%) a fronte di un 22% e quasi 30% di opinioni rispettivamente negative e neutre.

#### **Aspetti positivi e negativi:**

Gli aspetti che sono considerati più positivi delle attività di lobbying sono la garanzia di

partecipazione di attori socio-economici e dei cittadini al processo decisionale (24,3%), la semplificazione delle interlocuzioni tra lobby e decisori (18,3%) e il fatto di mettere in evidenza alcuni problemi specifici (18,3%).

Il 10,4% ritiene positivo tradurre informazioni tecnico/scientifiche in informazioni comprensibili, mentre un 4,3% ritiene positivo che vengano fornite informazioni utili e tempestive ai media. Da evidenziare che il 24,3% dei votanti ha ritenuto positivi tutti gli aspetti appena nominati.

Tra coloro che invece hanno dato un'opinione negativa sulle attività di lobbying, gli aspetti negativi che maggiormente risaltano sono:

- Agevolazione della corruzione (21,2%)
- Il peso eccessivo dei gruppi di potere più forti nel processo decisionale (21,2%)
- **La mancanza di trasparenza (18,2%)**
- **Rapporti opachi con i decisori (15,1%)**
- Rappresenta un'influenza indebita del processo democratico (15,1%)

Il 9,2% dei votanti negativi alla domanda sull'opinione generale ritiene negativi tutti gli aspetti appena nominati.

### **Una lobbying etica e trasparente può aiutare la politica ad assumere decisioni migliori?**

Più del 80% degli intervistati è d'accordo con l'opinione per cui una lobbying etica e trasparente aiuti la politica e i funzionari pubblici ad assumere decisioni migliori, solamente il 7,4% degli intervistati si trova in disaccordo.

Tra le varie fasce di età, gli intervistati under 54 sono maggiormente d'accordo con questa opinione, mentre tra gli over 55 anni cresce il disaccordo con punte del 15%.

### **Regolamentazione e Lobby più attive:**

**Il 70,4% degli intervistati ritiene che la lobbying non sia sufficientemente**

**regolamentata in Italia**, il 6,5% ritiene che la regolamentazione per la lobbying in Italia sia più che sufficiente.

Quasi un quinto degli intervistati non ha un'idea in merito.

Gli intervistati ritengono che i principali settori in cui le lobby siano più attive siano i servizi finanziari e bancari (21,3%), il settore dell'energia (19,3%), la sanità e la farmaceutica (11,5% e 11,8%), a seguire i giochi d'azzardo (8,1%) e le telecomunicazioni (6,8%).

Giorgio De Carlo  
Direttore dell'Istituto Quaeris

CONFASSOCIAZIONI  
*Public Affairs*

# Lobbying in Italia:

## Analisi della percezione

Anno 2023

# Metodologia e principali evidenze

La presente rilevazione si è prefissa l'obiettivo di misurare la percezione in Italia della tematica delle Lobby. È compiuta nel mese di Agosto 2023 attraverso la somministrazione di interviste on line, ad un panel qualificato di partecipanti, avvalendosi delle tecniche CAWI (Computer Assisted Web Interview).

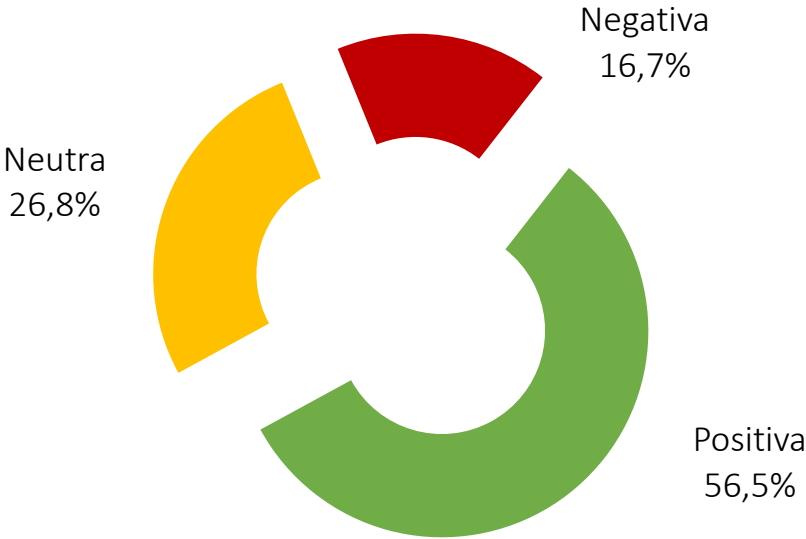
Complessivamente sono state intervistate 108 persone.

I rispondenti sono in maggioranza maschi (86,7%). Per quanto riguarda le fasce d'età, vi è una prevalenza di rispondenti nella fascia d'età tra i 55-64 (33,3%), succeduta dalla fascia d'età 45-54 (23,1%). Più della metà (58,3%) possiede un titolo di Laurea o superiore. Metà dei partecipanti sono del Nord Est, il 30,6% abitano nel centro/sud Italia e il restante 19,4% sono del Nord Ovest. In generale, i rispondenti hanno un'opinione positiva dell'attività professionale della lobbying (56,5%). Per questo item si osserva una leggera crescita nelle risposte negative al crescere della fascia d'età. Emerge maggiormente, come aspetto positivo, che l'attività di Lobbying garantisce la partecipazione dei cittadini al processo decisionale (24,3%). Gli aspetti negativi che emergono maggiormente sono: il favoreggiamento della corruzione (21,2%) e il peso eccessivo dei gruppi di potere più forti nel processo decisionale (21,2%). Più della metà dei rispondenti sono d'accordo con l'affermazione "Una lobbying etica e trasparente aiuta la politica e i funzionari pubblici ad assumere decisioni migliori". La maggioranza del campione ritiene che la lobbying non sia sufficientemente regolamentata in Italia (70,4%). Tra i settori nei quali i partecipanti ritengono che le lobby siano più attive spiccano i - Servizi finanziari e bancari (21,3%) ed Energia/idrocarburi (19,3%).

Esiti

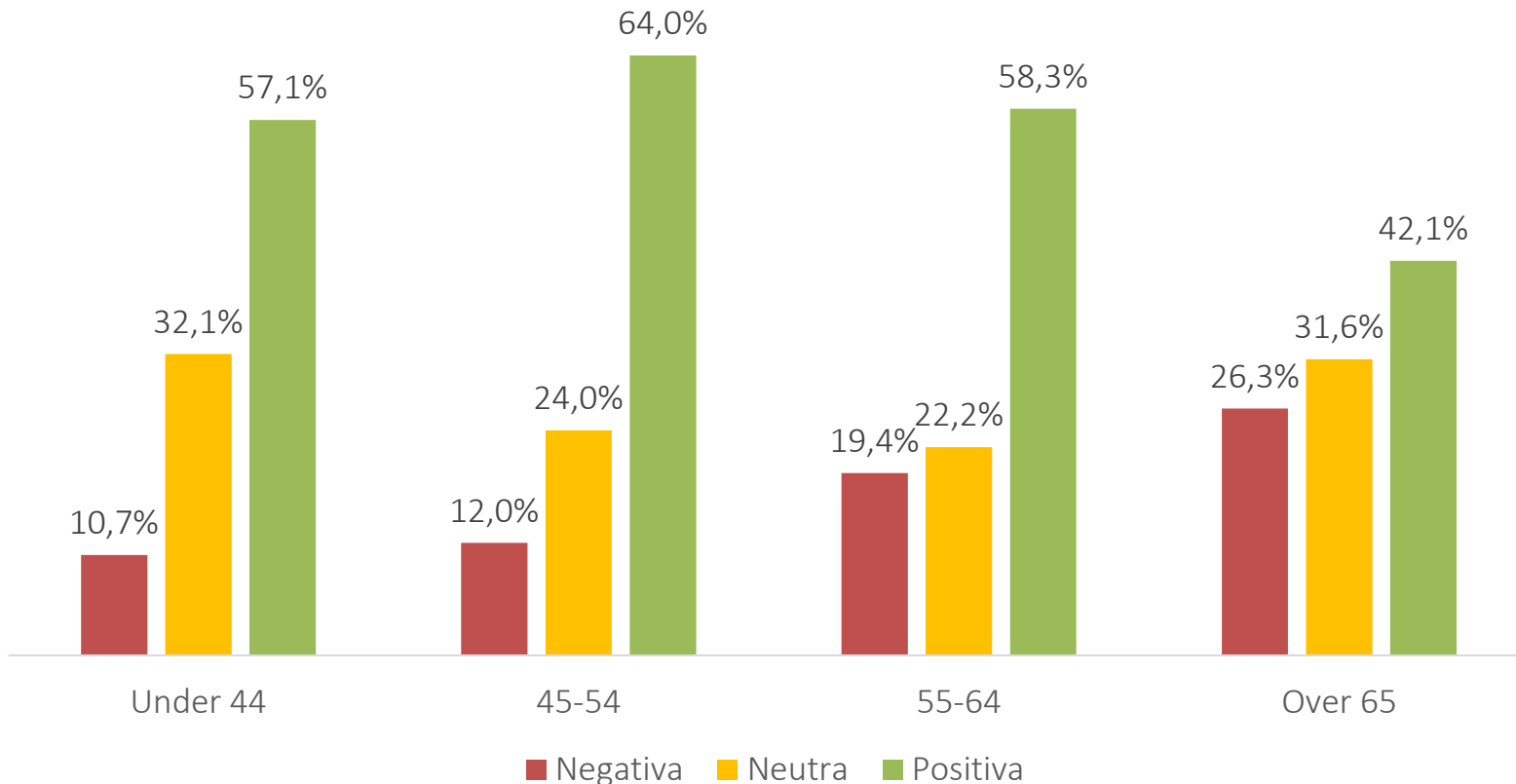
# Opinione generale

In generale che opinione ha della attività professionale della lobbying?



# Opinione generale \* età

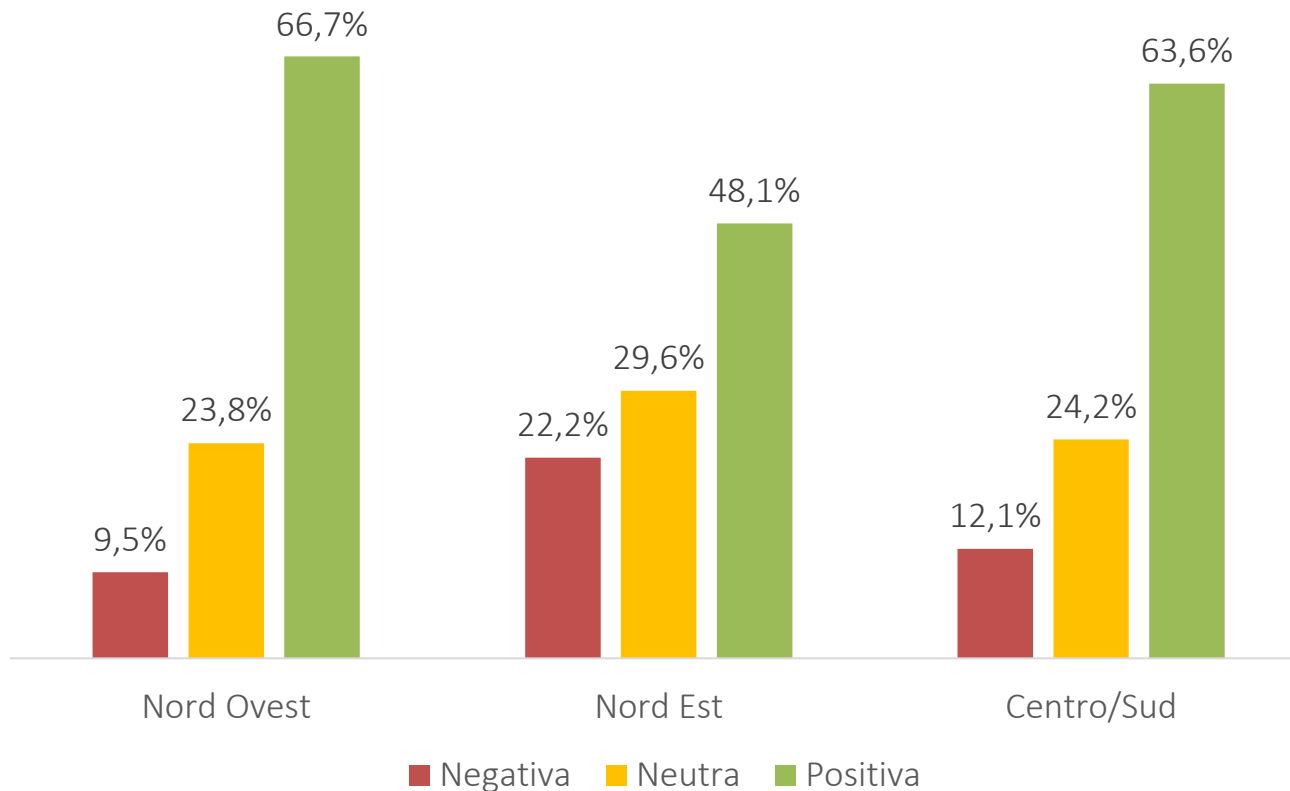
In generale che opinione ha della attività professionale della lobbying?  
Confronto delle risposte ottenute in base alla fascia d'età





# Opinione generale \* area geografica

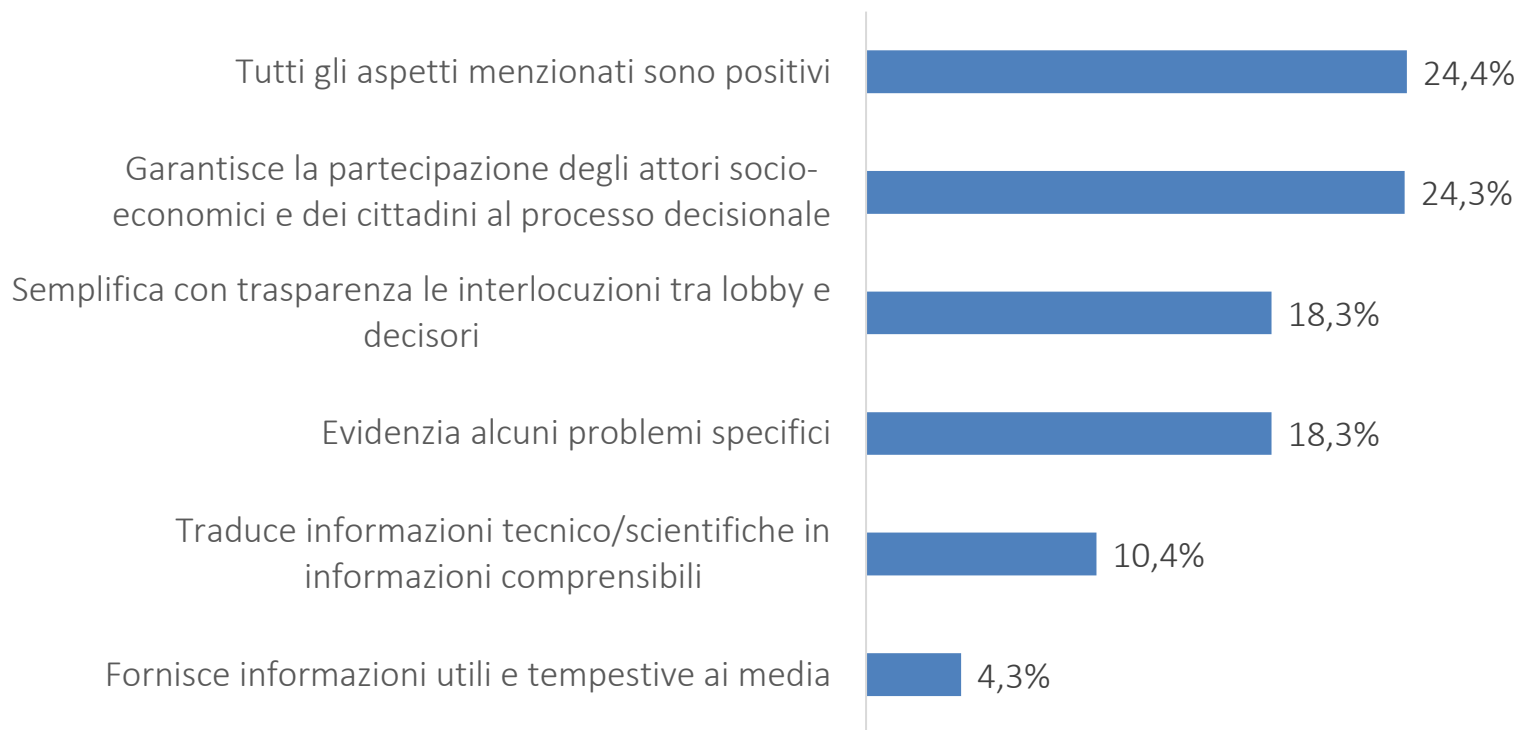
In generale che opinione ha della attività professionale della lobbying?  
Confronto delle risposte ottenute in base alla posizione geografica



# Aspetti positivi

Quale direbbe siano gli aspetti più positivi della attività di lobbying?

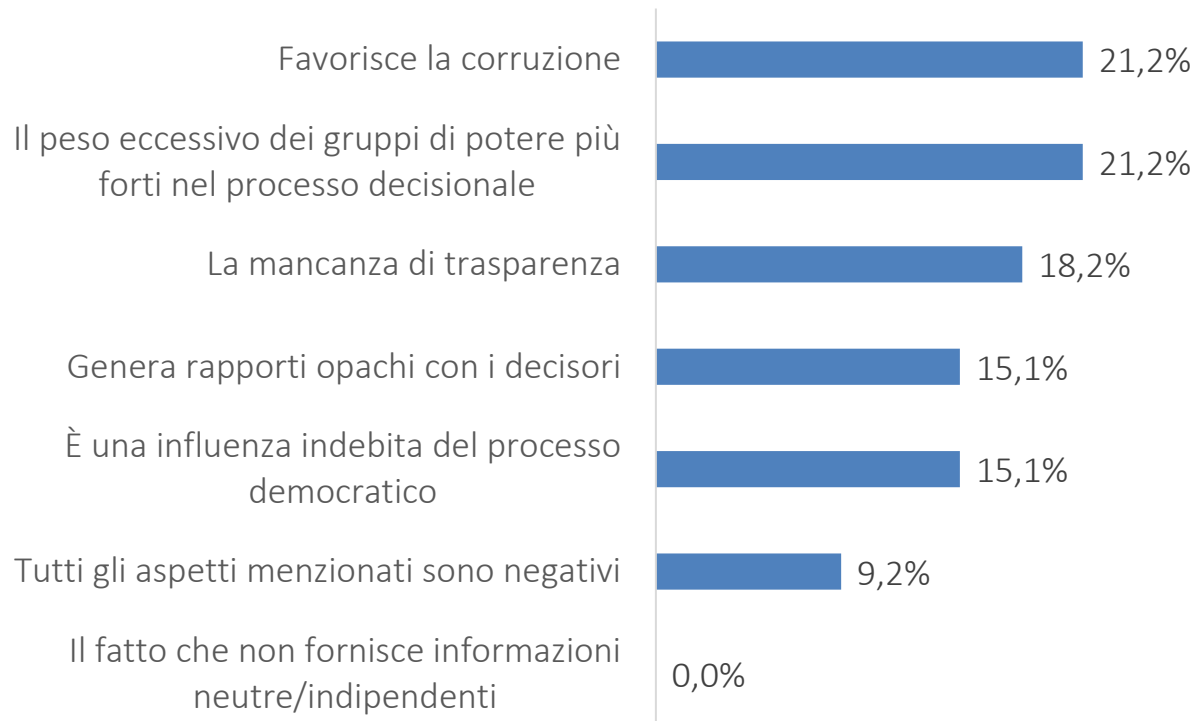
Nota metodologica: domanda riferita a chi esprime una valutazione positiva (56,5%).



# Aspetti negativi

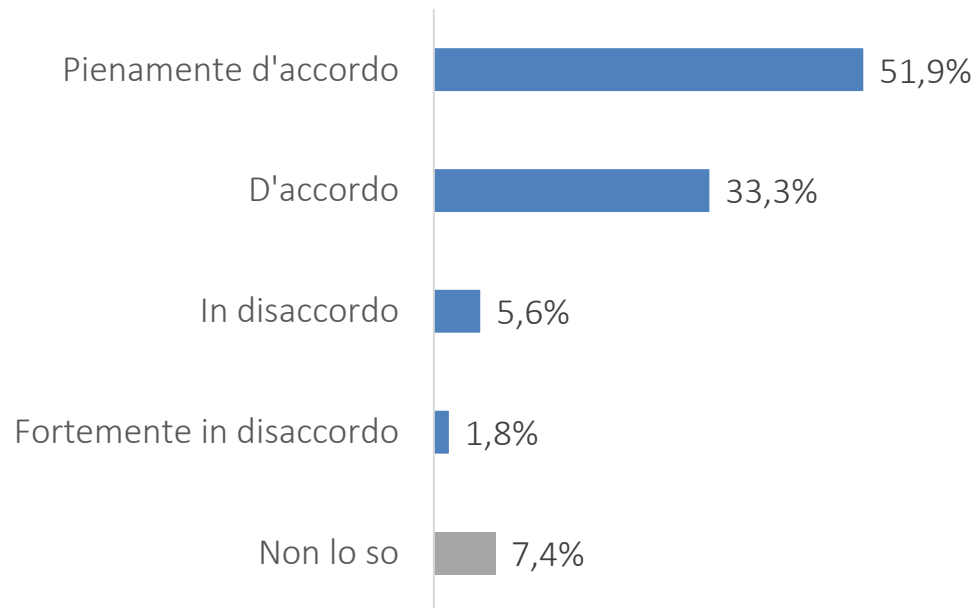
Quale direbbe siano gli aspetti più negativi della attività di lobbying?

Nota metodologica: domanda riferita a chi esprime una valutazione positiva (16,7%).



# Decisioni migliori?

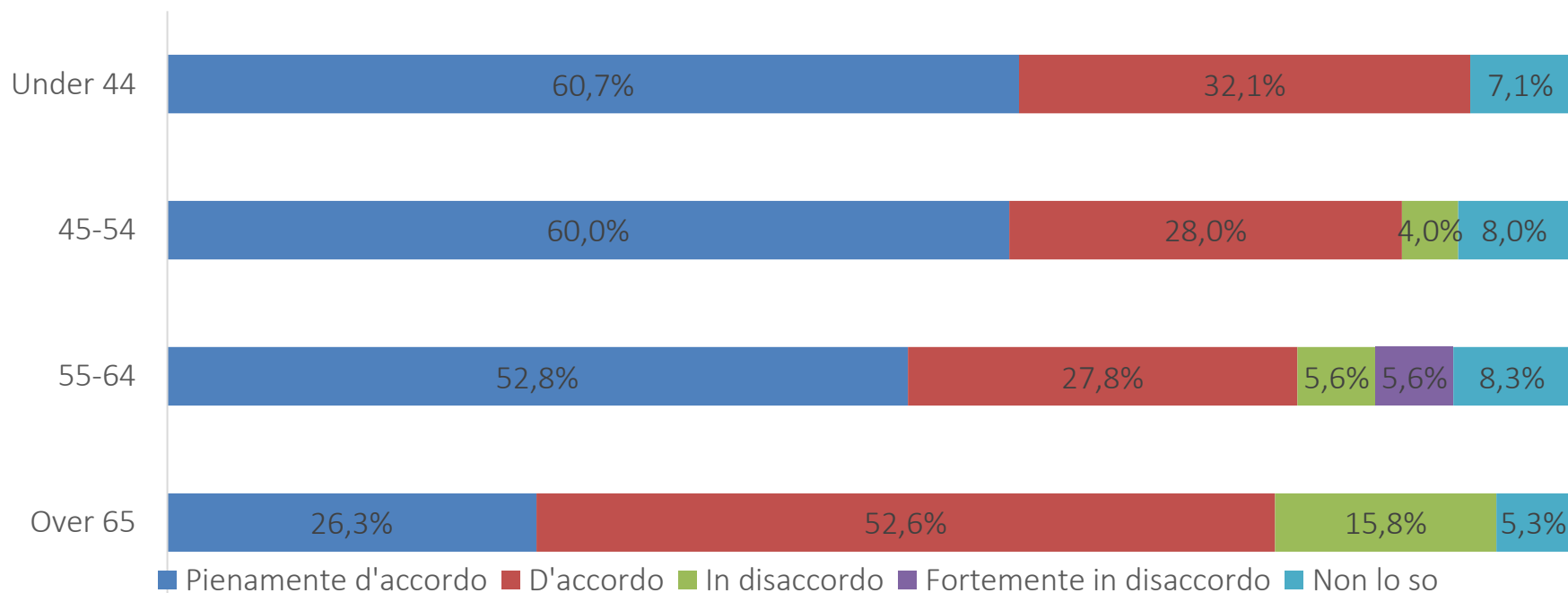
Quanto è d'accordo con questa affermazione: «Una lobbying etica e trasparente aiuta la politica e i funzionari pubblici ad assumere decisioni migliori?»



# Decisioni migliori? \* età

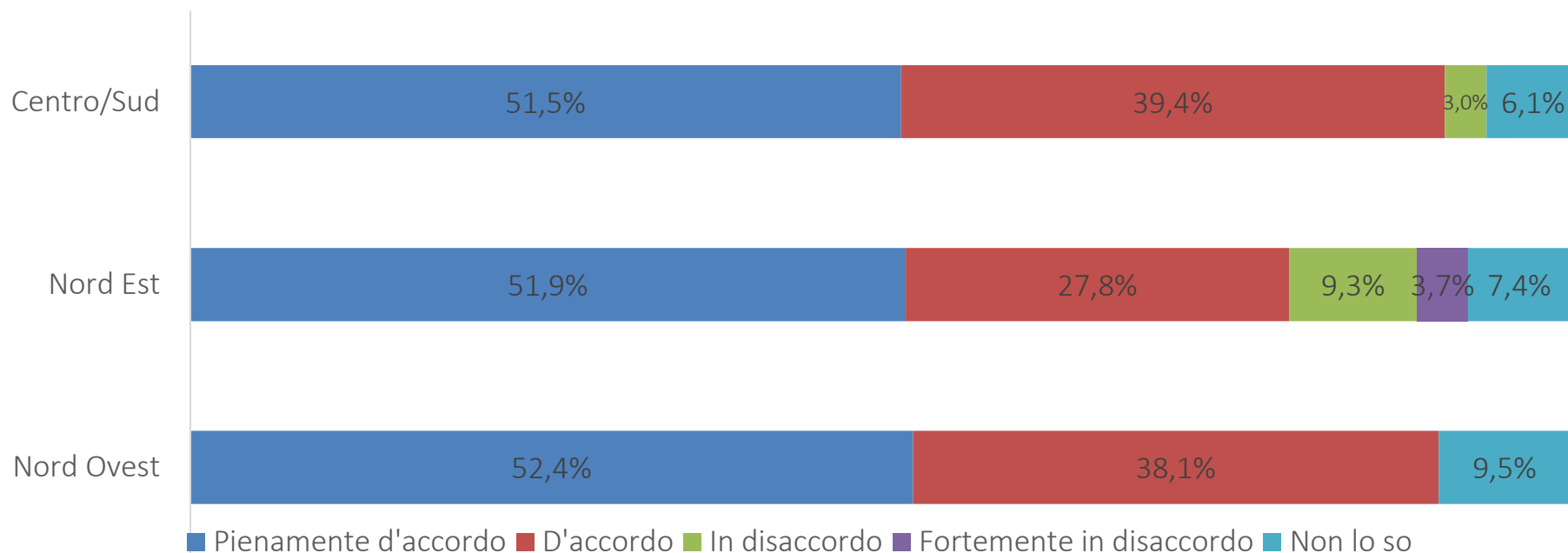
Quanto è d'accordo con questa affermazione: «Una lobbying etica e trasparente aiuta la politica e i funzionari pubblici ad assumere decisioni migliori?»

Confronto delle risposte ottenute in base alla fascia d'età



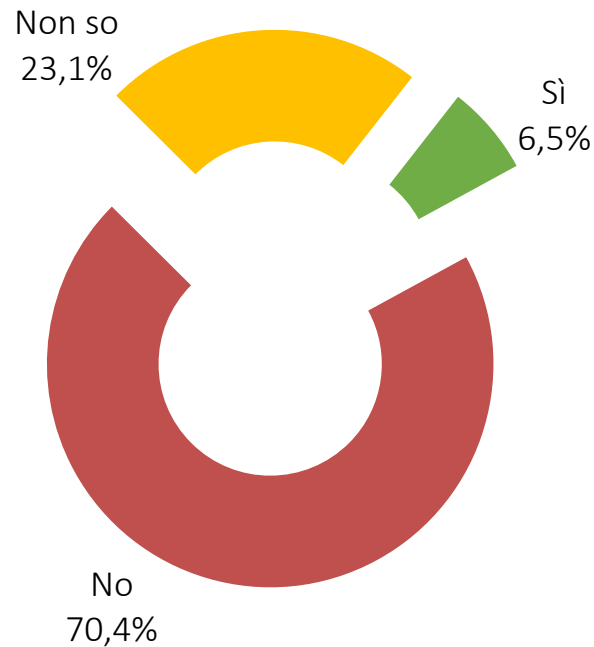
# Decisioni migliori? \* area geografica

Quanto è d'accordo con questa affermazione: «Una lobbying etica e trasparente aiuta la politica e i funzionari pubblici ad assumere decisioni migliori»?  
Confronto delle risposte ottenute in base all'area geografica



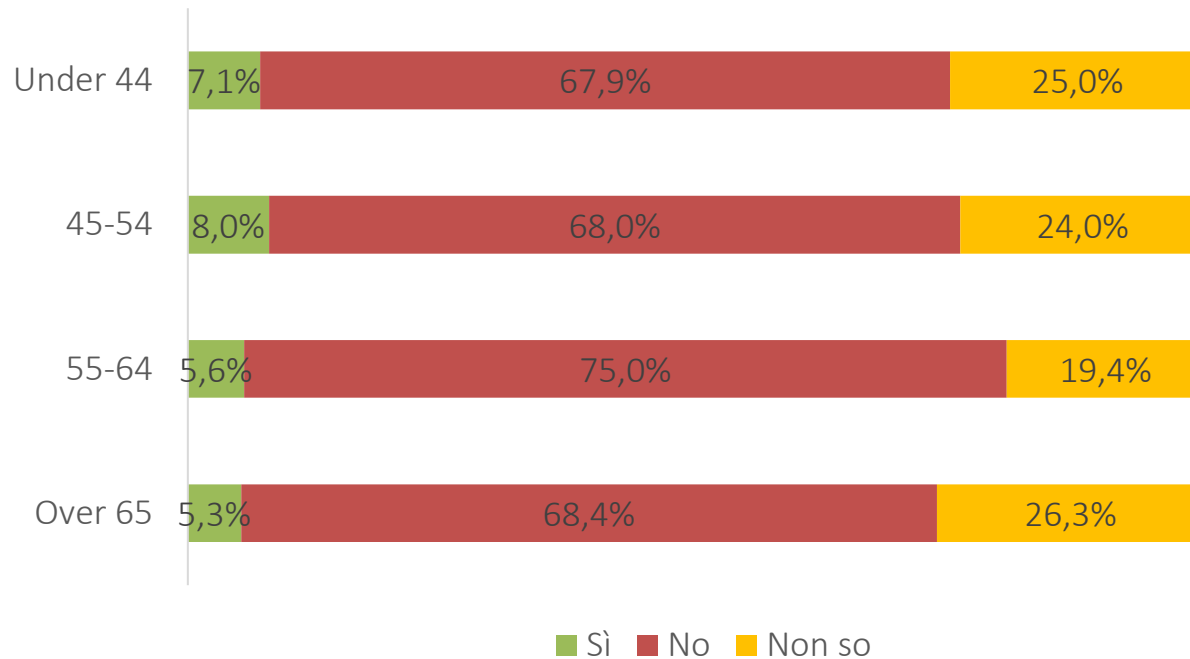
# Regolamentazione in Italia

Pensa che la lobbying sia sufficientemente regolamentata in Italia?



# Regolamentazione in Italia \* età

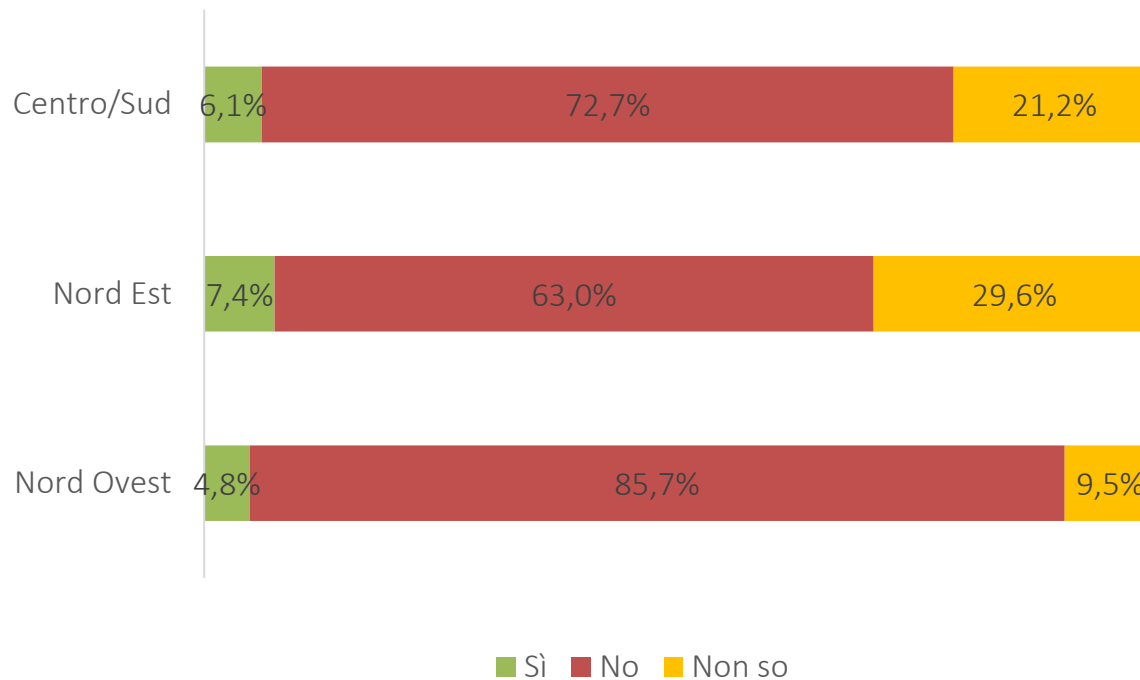
Pensa che la lobbying sia sufficientemente regolamentata in Italia?  
Confronto delle risposte ottenute in base alla fascia d'età





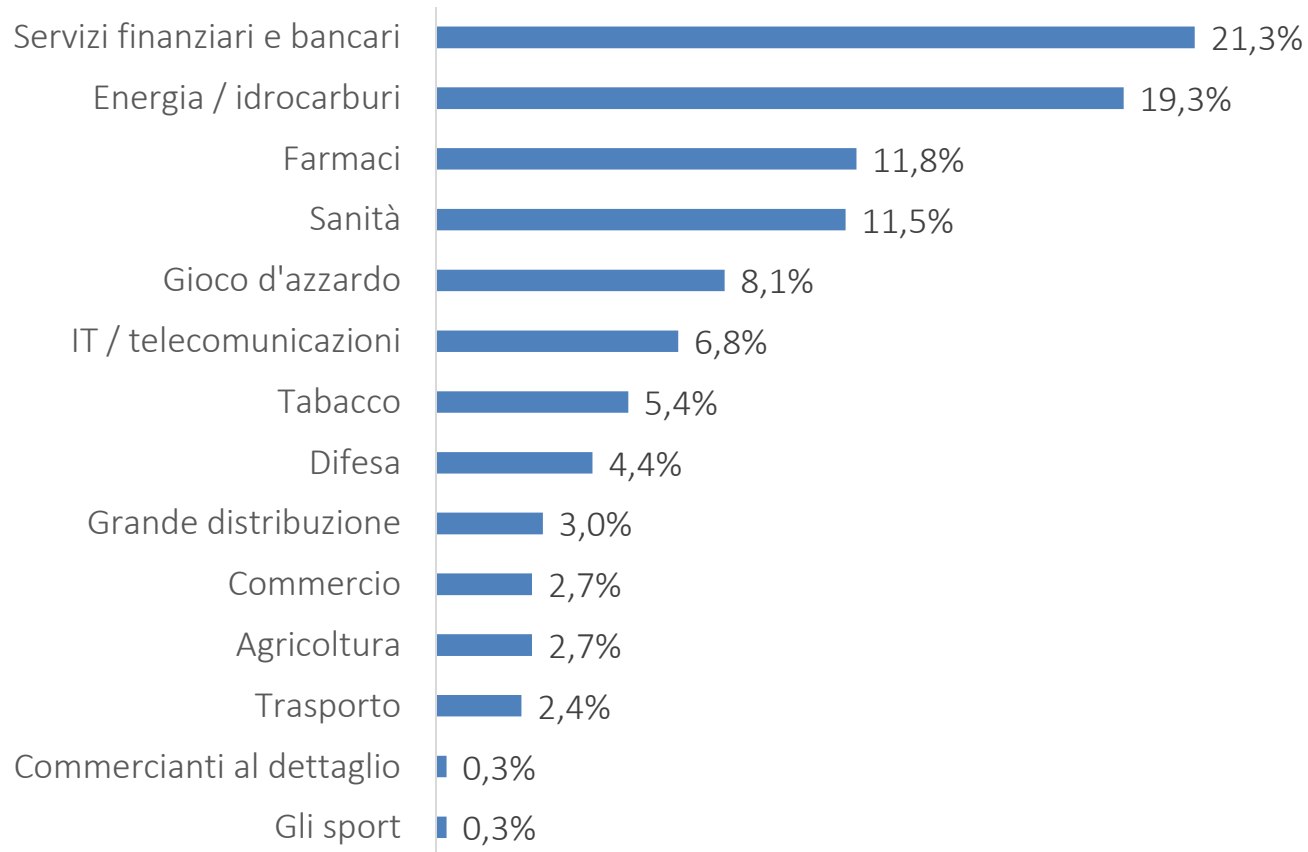
# Regolamentazione in Italia \* area geografica

Pensa che la lobbying sia sufficientemente regolamentata in Italia?  
Confronto delle risposte ottenute in base all'area geografica



# Settori più attivi

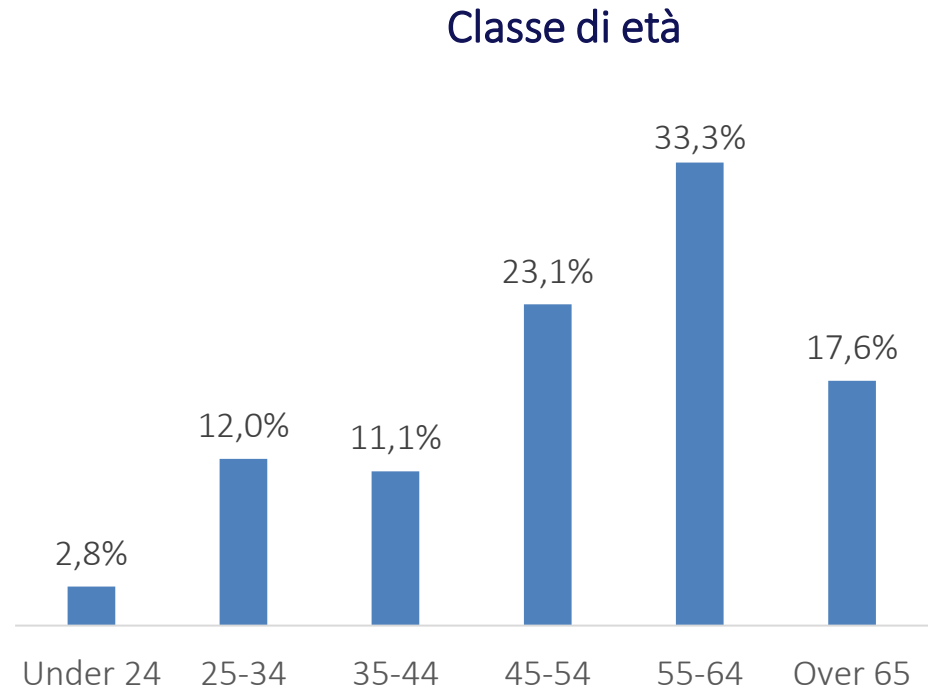
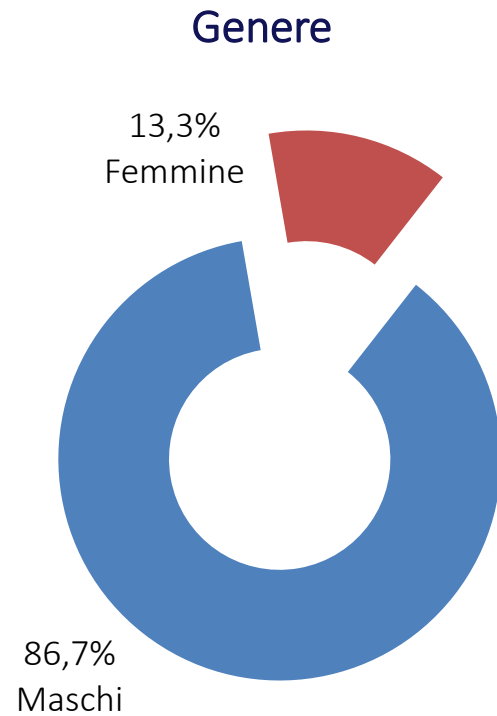
Tra questi settori in quali ritieni che le lobby siano più attive?



Il campione

# Il campione

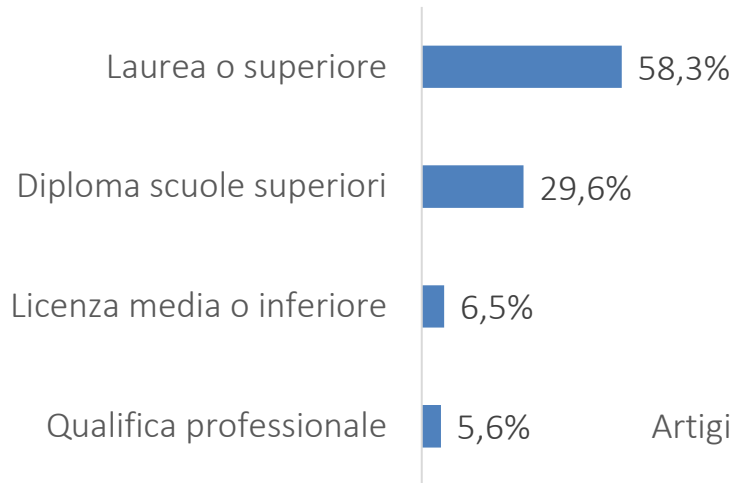
Chi è stato intervistato? Un campione di 108 unità.



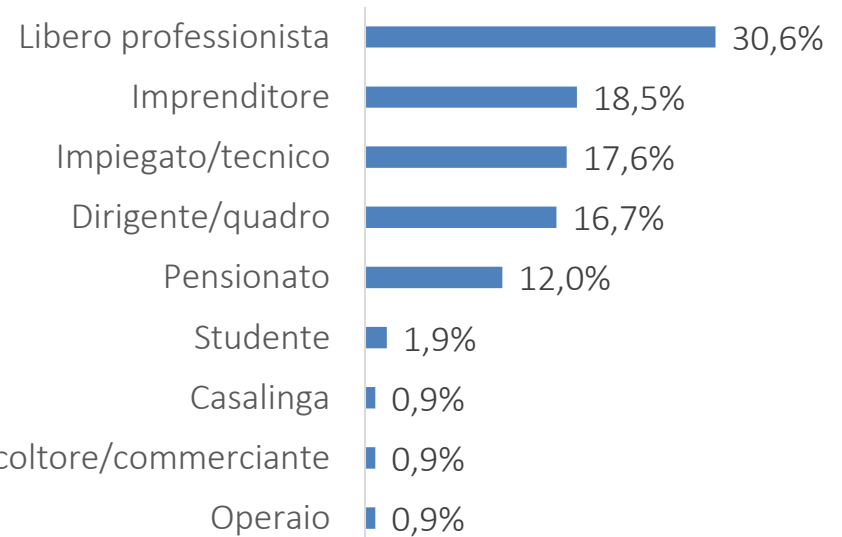
# Il campione

Chi è stato intervistato? Un campione di 108 unità.

## Titolo di studio

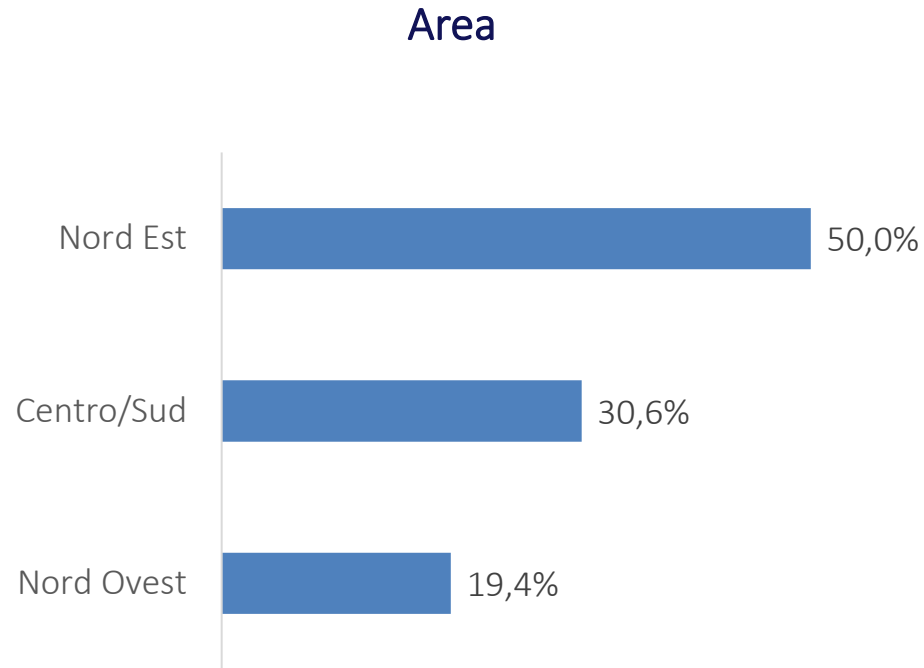


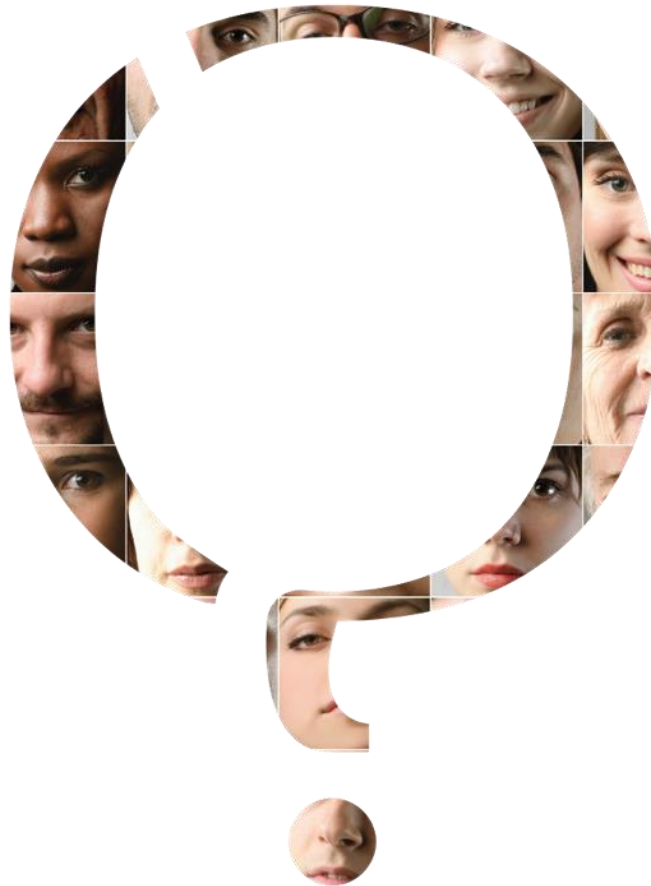
## Professione



# Il campione

Chi è stato intervistato? Un campione di 108 unità.





2023  
AGOSTO



Quaeris srl  
Piazza Italia, 13/d - 31030 Breda di Piave TV  
Tel 0422 600826 - Fax 0422 600907  
[www.quaeris.it](http://www.quaeris.it) - [info@quaeris.it](mailto:info@quaeris.it)