

**Indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza di interessi  
Commissione Affari costituzionali, Camera dei Deputati**

**Gianluca Comin**

Docente di Strategie Di Comunicazione e Tecniche di Pubblicità presso l'Università  
Luiss Guido Carli; Presidente di Comin & Partners

\*\*\*\*\*

La regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi costituisce, ormai da anni, una priorità sia per i decisori pubblici sia per tutti i professionisti delle relazioni istituzionali. L'assenza di una regolamentazione unitaria a tutti i livelli istituzionali rappresenta per il nostro Paese una lacuna profonda: tale vulnus normativo, inevitabilmente, delegittima non solo il ruolo dei portatori di interessi che agiscono secondo principi di trasparenza e competenza, ma anche quello dei referenti pubblici che operano in modo trasparente e onesto, senza sacrificare l'ascolto e il dialogo con i soggetti verso i quali le loro decisioni genereranno un impatto.

Le relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi rappresentano una realtà ormai imprescindibile in tutte le democrazie pluraliste, caratterizzate da più centri di potere, dal riconoscimento costante di nuovi diritti economici e sociali e da nuove forme di partecipazione. In questo contesto, il lobbista coadiuva le Istituzioni e le Amministrazioni nel processo di composizione degli interessi, offrendo un supporto/apporto conoscitivo ai decisori (anche non eletti) funzionale ad interpretare i diversi contesti in cui viene applicata la legislazione e, dunque, ad adempiere al meglio alla "scelta pubblica", in linea con i principi riconducibili alla nostra Costituzione.

Il tema della rappresentanza di interessi e del lobby è oggetto di discussione parlamentare da diverse legislature e si concorda sulla necessità di approvare velocemente una norma. Apprezzando l'importante valore che questa indagine conoscitiva può apportare al sistema normativo italiano e in considerazione degli obiettivi che si intendono perseguire, si trasmettono alcune osservazioni su alcuni aspetti oggetto della presente indagine:

### **A. Ambito soggettivo dell'intervento normativo, con focus su "decisore pubblico" e "soggetto portatore di interessi"**

È importante, anzitutto, fornire una definizione chiara ed unitaria di cosa si intenda per "soggetto portatore di interessi" e di quali debbano essere le competenze necessarie, il perimetro di azione entro il quale ci si muove e la rilevanza istituzionale e sociale del tipo di azione svolta.

Il portatore di interessi è colui che, professionalmente e in maniera continuativa, rappresenta, ad ogni livello, gli interessi, le posizioni e le proposte di soggetti privati verso il decisore pubblico, al fine di favorire un vantaggio o evitare uno svantaggio (di natura economica e/o sociale).

Ad oggi, in Italia, non viene fornita una risposta unitaria e coerente su come tale attività venga portata avanti e a quali regole sia necessario attenersi al fine di garantire un operato nel pieno rispetto reciproco. Se sei un bravo "lobbista" o meno, infatti, è il mercato a deciderlo. E se questo, da un lato, ha portato ad una sorta di "selezione naturale" dei professionisti, dall'altro, ha offerto sempre di più il fianco all'attività di variegate categorie di soggetti che, pur definendosi tali, non possono essere considerati lobbisti in senso stretto, nei termini sopra indicati.

In passato, il dibattito parlamentare e non, si è anche sviluppato intorno al tema delle "esclusioni", ovvero della delimitazione di categorie professionali o di soggetti che non potrebbero essere inclusi nel novero di una definizione. Tra questi, vi è l'esclusione di soggetti iscritti ad altri albi professionali specifici, come i giornalisti o gli avvocati, i quali già rispondono a requisiti professionali riconoscibili, misurabili e socialmente accettati e che, in un'ottica di rappresentanza di interessi particolari, potrebbero utilizzare la propria professionalità come leva impropria di lobbying.

Un'altra limitazione su cui porre l'accento riguarda il c.d. fenomeno delle "revolving doors": bisogna vietare che un lobbista possa ricoprire una carica pubblica elettiva - o, comunque, svolgere il ruolo di "decisore" - e viceversa, almeno in un lasso di tempo congruo che non sia inferiore a due anni, scongiurando così qualsiasi possibilità che si verifichi una situazione di conflitto di interessi. Tale obiettivo, in generale, può essere raggiunto attraverso una regolamentazione totalmente trasparente, che renda le attività di lobbisti e decisori chiare e "perimetrare".

## **B. Le modalità di regolazione, considerando la possibilità di un registro pubblico e un'agenda degli incontri**

Diversi sono i temi che devono essere affrontati quando si parla dell'importanza di prevedere una regolamentazione del sistema per la rappresentanza di interessi presso le istituzioni e amministrazioni Italiane. In primis, la scelta di prevedere uno strumento che consenta di determinare obblighi e doveri in capo ai rappresentanti di interessi e alle istituzioni, che può essere predeterminato nella istituzione di un Registro pubblico Nazionale, che funga da "piattaforma di partecipazione al processo decisionale". Definito tale strumento, si ritiene necessario, in ottica di semplificazione, definire come garantire la trasparenza dei processi decisionali, seguendo un modello che non generi "opacità per confusione" e che rispetti il diritto alla privacy.

Per quanto riguarda le modalità di regolazione, seguendo il modello già adottato in molti Stati Europei e in linea con i principi di ragionevolezza, partecipazione e collaborazione, lo strumento più idoneo risulterebbe essere un Registro pubblico Nazionale, che sia impostato non come strumento di mera ricognizione di dati, ma come una piattaforma abilitante, ad esempio prevedendo sezioni ad hoc per le consultazioni pubbliche e la partecipazione al ciclo di policy e un'agenda pubblica degli incontri.

Come emerso anche nel dibattito parlamentare delle precedenti legislature, l'istituzione di un registro pubblico dovrebbe consentire agli iscritti diritti di partecipazione ben precisi, prevedendo un accesso in via diretta e privilegiata alle informazioni inerenti alle policy. Il rappresentante di interessi iscritto al registro dovrebbe avere, da un lato, un obbligo di iscrizione (per poter esercitare l'attività) e di trasparenza nelle informazioni pubblicate e, dall'altro, il diritto di assistere alle procedure decisionali e acquisire i documenti relativi alla fase istruttoria (bozze, note, lavori preparatori ecc). Inoltre, le procedure di consultazione di un atto normativo o regolatorio di carattere generale andrebbero rese obbligatorie (fatta salva l'esclusione di alcune tipologie di atti predeterminati dal legislatore), al fine di realizzare un reale modello "sinallagmatico" dove agli obblighi e agli oneri di iscrizione al Registro per i portatori di interesse, con le relative sanzioni, corrisponda – secondo un meccanismo di reciprocità – un diritto di partecipazione al processo decisionale. Infine, andrebbe prevista la possibilità per i portatori di interessi 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. Solo una reale e piena partecipazione al processo decisionale, anche in forma esclusiva rispetto a chi non è iscritto al Registro, può favorire il solerte adempimento ai diversi obblighi previsti e incentivare l'adesione al sistema di trasparenza.

Desidero evidenziare, poi, come alle regole applicabili all'attività di lobbying ne debbano corrispondere altre in capo ai decisori pubblici. Si tratta di regole minime ma di buon senso.

Immagino la definizione di tempi certi, ove possibile, per il coinvolgimento dei portatori di interesse e la pubblicità della consultazione nel procedimento legislativo; la pubblicazione dell'agenda degli incontri e dei finanziamenti ricevuti da privati: è così che l'attività di rappresentanza degli interessi può realmente integrarsi in senso positivo con l'operato delle Istituzioni.

Il costo della partecipazione in termini organizzativi, tanto per le Istituzioni quanto per i privati, deve essere finalizzato a uno scopo che non resti fine a se stesso - di mera trasparenza per la trasparenza - ma deve essere il perno su cui può fondarsi un vero modello di 'Open Government'.

Solo la collaborazione tra lobbista e decisore pubblico, mai vincolante e sempre secondo principi di etica e trasparenza, favorisce le proposte, le azioni e le policy a vantaggio dei cittadini e di tutto il Sistema Paese.

Il secondo punto focale è capire come questa regolazione può garantire la trasparenza dei processi decisionali, senza generare "opacità per confusione". Troppo spesso, infatti, gli obblighi di trasparenza diventano un mero adempimento formale, che più nulla ha a che fare con l'accessibilità delle informazioni, la chiarezza e le motivazioni di cui i nostri procedimenti legislativi necessitano. Come è stato evidenziato dalla Corte Costituzionale in una sentenza del 2019, la raccolta massiccia di dati può addirittura ostacolare la trasparenza, con il rischio di generare "*opacità per confusione, proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti*".

Dunque, oltre a tener conto del principio di semplificazione, la norma che istituisce il Registro dovrebbe essere frutto anche di un bilanciamento tra il diritto alla trasparenza e all'informazione e quello della privacy del soggetto/interesse rappresentato ma anche del rappresentante, in particolare per quelle informazioni più sensibili che attengono alle strategie aziendali. Ad esempio, nell'ultimo tentativo del Parlamento di giungere ad una regolamentazione, si faceva riferimento all'indicazione delle *risorse umane ed economiche impiegate su un progetto* nella Relazione che ciascun rappresentante avrebbe dovuto trasmettere al Comitato di sorveglianza che la norma istitutiva. Si tratta di informazioni sproporzionate rispetto allo scopo da perseguire.

È necessario, dunque, far sì che il Registro diventi uno strumento *user-friendly* e facilmente consultabile, richiedendo e pubblicando le sole informazioni effettivamente funzionali alla trasparenza. Il passaggio necessario da compiere, per un testo di legge evoluto e funzionale rispetto ai diversi interessi in gioco, è quello dalla istituzione di un Registro statico dove si raccolgono dati alla creazione di una piattaforma abilitante, dove "costruire" la partecipazione democratica ai processi decisionali.

### **C. Individuazione dell'autorità di vigilanza**

Affidare la gestione del Registro all'ANAC, come previsto in alcune delle proposte di legge presentate nel tempo, evoca un'associazione immediata al binomio lobby-corrruzione, esattamente quello che il lavoro che emergerà da questa Aula dovrebbe evitare, poiché tale accostamento avrebbe come conseguenza che la patologia venga scambiata per il fenomeno, con un grave pregiudizio per tutte le associazioni, i professionisti e gli operatori privati ma anche per le stesse Istituzioni.

Come anticipato in premessa, occorre far passare il messaggio che la partecipazione dei gruppi di interesse può davvero contribuire al miglioramento delle scelte pubbliche e, dunque, al rafforzamento della democrazia rappresentativa: comunicare e diffondere questa visione vuol dire anche rinsaldare il rapporto di fiducia tra cittadini e Istituzioni, di cui troppo spesso si parla in senso negativo.

Ritengo particolarmente condivisibile, quindi, la proposta di affidare a un soggetto terzo e indipendente da Governo e Parlamento, come un'Autorità amministrativa

indipendente, le funzioni di cura e gestione del Registro e, nello specifico, la previsione che tale ruolo venga svolto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Infatti, l'AGCM assolvendo il delicato e cruciale compito di tutela della libertà di iniziativa economica si pone, nel nostro ordinamento, come garante degli equilibri interni al mercato (quindi tra imprese) e tra mercato e istituzioni.

Una seconda ipotesi potrebbe prevedere l'istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (Cnel), organo di consulenza delle Camere e del Governo ai sensi dell'art. 99 della Costituzione, il quale potrebbe, quindi, assumere il ruolo di garante dell'esercizio delle attività di lobbying.