

Contributo Ferpi per l'indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi

1. Considerazioni introduttive

La disciplina delle attività di public affairs e delle relazioni istituzionali, ovvero l'applicazione delle relazioni pubbliche al sistema istituzionale di policy-making e decision-making è da considerarsi matrice fondamentale dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e di lobbying (stakeholder engagement nella tradizione anglosassone). L'aggregazione ed articolazione di interessi particolari in gruppi di interesse e la loro partecipazione al sistema decisionale pubblico – in maniera complementare rispetto alla rappresentanza politica – è quindi un fenomeno che richiede una specifica normativa all'interno delle dinamiche di formazione della scelta pubblica.

Nei contesti e nei sistemi liberal democratici, l'articolazione e l'aggregazione di interessi particolari in gruppi di interesse e lo sviluppo di formati di partecipazione di tali soggetti al sistema decisionale pubblico, con modalità complementari rispetto al canale della rappresentanza politica, è un fenomeno specifico e come tale andrebbe normato per rispondere, con trasparenza e reciprocità, alle dinamiche di formazione della scelta pubblica.

Il confronto tra il decisore pubblico e i lobbisti rappresenta una delle principali espressioni della democrazia partecipativa. In primo luogo, infatti, l'attività di lobbying corrobora il lavoro alla base del processo decisionale attraverso la condivisione di informazioni legate all'expertise tecnica di operatori economici. In secondo luogo, la realizzazione di campagne di advocacy presenta come valore aggiunto un effetto spillover di divulgazione di tematiche specifiche nei confronti dell'opinione pubblica e dei media.

Si sostiene quindi come dal libero confronto tra più gruppi di interesse – contestualmente coinvolti nel processo decisionale – e tra gli stessi e il decisore pubblico - consegua un miglioramento nell'efficacia dell'attività di policy-making attraverso la possibilità di assumere scelte collettive adeguatamente informate e ponderate.

2. La regolamentazione negli altri paesi europei

Lo stato della regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi in Europa riflette una varietà di approcci tra i diversi paesi, riflettendo la complessità e la diversità del panorama politico europeo.

Nel Regno Unito, ad esempio, esiste un registro obbligatorio con norme specifiche sugli incontri con funzionari pubblici per rendere trasparente il processo decisionale. La Francia ha adottato la "Loi Sapin II", che impone la registrazione delle attività di rappresentanza d'interesse e promuove principi di trasparenza ed etica. In Germania, la trasparenza è regolamentata da specifiche leggi, e nei Paesi Bassi esiste un registro volontario.

A livello di Unione Europea, dal 2021, il Consiglio dell'Unione Europea, la Commissione ed il Parlamento hanno adottato nuove regole, rendendo obbligatoria l'iscrizione dei rappresentanti d'interesse al Registro per la trasparenza, nel caso le attività di pressione mirino ad influenzare gli ambiti legati al processo di decision-making, di creazione legislativa e di policy. L'ingresso nel Registro è subordinato al rispetto di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, mentre per i membri del Parlamento vige l'obbligo di pubblicazione degli incontri con i portatori d'interesse.

Pur nella diversità delle forme di regolamentazione, è però evidente che in tutti i paesi democratici (con l'eccezione di Italia, Grecia e Spagna) esistono norme puntuali che disciplinano la relazione tra interessi privati e soggetti pubblici, nella consapevolezza che i primi hanno tutto il diritto di influenzare i secondi a condizione che sia assicurata la parità di accesso e la trasparenza del processo decisionale.

3. La FERPI – Federazione Relazioni Pubbliche Italiane

FERPI – associazione inserita nell'elenco delle associazioni professionali non organizzate in ordini o collegi del MIMIT e, come tale, soggetta alla legge 4 del 2013 per la regolamentazione delle professioni non ordinistiche – dal 1970 è l'associazione che rappresenta in Italia i relatori pubblici, comunicatori e portatori di interessi professionisti.

I soci FERPI operano come liberi professionisti, dirigenti, funzionari, dipendenti e collaboratori di aziende, enti pubblici, enti del terzo settore, docenti universitari. Tutti i soci FERPI sottoscrivono un codice deontologico, e sono formati per implementare le attività di relazioni pubbliche al sistema istituzionale di policy-making e decision-making.

Grazie a tale ampia e variegata rappresentatività FERPI ha l'opportunità di costituire un osservatorio privilegiato sull'attività della rappresentanza di interessi in Italia.

FERPI, che da più di cinquant'anni si occupa di portare avanti il dibattito pubblico per la disciplina dell'attività di lobbying, non può pertanto che essere favorevole all'interesse del legislatore nel lavorare in forma partecipata e condivisa ad un progetto di legge sulla disciplina della rappresentanza d'interessi, consapevole che tale norma contribuirà ad arricchire il dibattito pubblico rafforzando i processi democratici del Paese.

4. L'evoluzione del ruolo del lobbista

In uno scenario di crescente complessità e costante evoluzione, il ruolo del rappresentante di interessi è a sua volta caratterizzato da un forte cambiamento, sia sotto il profilo delle competenze richieste, sia della sua rilevanza all'interno delle strutture in cui operano.

Il rappresentante d'interessi svolge un ruolo fondamentale nell'analisi di scenario, individuando rischi e opportunità per l'azienda o addirittura il settore di riferimento, e nel consigliare i vertici aziendali sulle

azioni strategiche da prendere in considerazione. Nondimeno, questi professionisti hanno l'onore di rappresentare alle istituzioni e ai decision-maker analisi tecniche sugli impatti che nuove policy possono avere sia sul settore di riferimento, sia – in senso più ampio – sulla collettività, onde consentire che il processo decisionale avvenga, nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità, in piena consapevolezza.

In tale contesto, pertanto, il lobbista risulta essere una figura di elevata professionalità, che unisce competenze tecniche, capacità di analisi e conoscenza dei processi decisionali pubblici. Figura, questa, che stante la complessità e la delicatezza del ruolo deve necessariamente aderire ad alti standard etici e deontologici nell'esercizio della sua attività.

Riteniamo altrettanto cruciale che un tale progetto di legge sia consapevole e faccia propria ed interpreti la profonda evoluzione che ha caratterizzato il contesto in questi anni, con evidenti riflessi per l'attività di cui sopra, valorizzando, da un lato, le competenze richieste per la professione e, dall'altro, stabilendo delle regole di condotta ben definite. Non da ultimo, auspichiamo che lo spirito della proposta dia chiara evidenza che un processo di rappresentanza di interessi sia prima di tutto una relazione dinamica tra parti, decisori pubblici e lobbisti, a tutela del processo democratico, fondata sì su principi di trasparenza, ma anche di reciproca responsabilità e accountability.

5. Raccomandazioni di policy

La norma sulla regolamentazione della lobby, che FERPI auspica possa essere redatta dal Parlamento, dovrebbe essere dotata, secondo la nostra visione, di due elementi imprescindibili: trasparenza nel processo decisionale e parità di accesso per tutti i portatori di interesse al decisore pubblico, prevedendo al tempo stesso, anziché un intervento del tutto innovatore, un recupero e una messa a sistema delle parziali discipline esistenti all'interno del modello nazionale e regionale.

Vista la vastità delle norme che possono incidere sul fenomeno della lobby, della rappresentanza di interessi e delle relazioni pubbliche in generale, indichiamo alcuni requisiti che secondo la FERPI sono fondamentali per la normativa auspicata, per poi evidenziare alcuni profili derivanti dall'analisi dei tre progetti di legge attualmente incardinati presso questa Commissione.

a. Istituzione di un registro unico nazionale e di un codice di condotta

L'attuale quadro normativo vede diverse istituzioni muoversi in maniera autonoma e non coordinata fra loro nell'istituire e regolamentare diversi registri elenchi o registri per disciplinare l'attività de qua.

Tale frammentazione sia nell'individuazione dei soggetti che rappresentano gli interessi, sia delle regole a cui gli stessi sono sottoposti, contribuisce a creare incomprensioni e aree di incertezza che contribuiscono a confondere l'attività professionale svolta in modo qualificato e lecito, da condotte che esulano da tali regole deontologiche e che possono finanche configurarsi come attività illecite.

Riteniamo, per contro, che un'unica disciplina nazionale e unitaria, che definisca il concetto di rappresentanza di interessi, individui con chiarezza i soggetti che operano in questo ambito e ne definisca le regole di condotta, contribuisca a identificare, in maniera univoca, chi opera con professionalità e legittimità, da chi, per contro, agisce con ambiguità e, come spesso è accaduto, contra legem.

Già in precedenti occasioni¹ avevamo auspicato la necessità di un registro volontaristico e con premialità diffusa (come quello europeo) e avevamo proposto la sede naturale del registro dei portatori di interessi il CNEL (in quanto organo di rilevanza costituzionale, definibile la casa dei corpi intermedi della società, quindi di fatto la casa della rappresentanza di interessi).

L'iscrizione 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 scientifica utile al processo legislativo.

A completamento del quadro regolatorio, è auspicabile l'adozione di un codice deontologico, un faro etico che illumina il cammino dei professionisti impegnati nell'influenzare le decisioni politiche. In questo contesto, tale codice servirebbe a sottolineare valori fondamentali, plasmando un ambiente in cui la trasparenza e l'integrità sono considerate pietre angolari.

La promozione della trasparenza, il conflitto di interessi, la responsabilità sociale, la trasparenza finanziaria, la promozione di comportamenti responsabili – questi alcuni esempi di elementi da considerare nella definizione del codice, che diventerebbe così non semplicemente un insieme di regole, ma piuttosto un impegno a plasmare un ambiente in cui l'influenza politica è esercitata in modo trasparente, etico e responsabile.

b. Trasparenza del processo decisionale

Si ritiene necessario prevedere una premialità di fatto agli iscritti al Registro, i quali dovrebbero avere la possibilità di consultare tutte le informazioni relative al processo decisionale, assistere alle procedure, acquisire documentazione necessaria per la definizione del processo stesso. Essere iscritti al Registro dovrebbe poter significare anche la partecipazione alle attività di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione (AIR e VIR). La procedura di consultazione nell'ambito del processo di definizioni degli atti normativi o regolatori di carattere generale dovrebbe essere resa obbligatoria. Per completare il quadro occorrerebbe introdurre l'obbligo di pubblicazione degli schemi di atti del Governo (es. bozze di

¹ Cfr. audizione alla Camera dei Deputati del 30 giugno 2020 e audizione informale al Senato del 29 marzo 2022

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.

c. Garanzia di partecipazione

A nostro avviso se da un lato è essenziale stabilire regole per i lobbisti, dall'altro è fondamentale promuovere la massima partecipazione degli attori interessati al processo legislativo e decisionale. Ciò deve avvenire assicurando che l'accesso ai decisori pubblici sia equo per tutti i soggetti interessati e non solo per le organizzazioni con maggiori risorse finanziarie, e ampliando l'utilizzo delle consultazioni pubbliche all'interno dei processi decisionali, consentendone di accrescere la rappresentatività del processo decisionale.

d. Regole per i decisori pubblici

Una regolamentazione dell'attività di lobbying efficace deve prevedere regole trasparenti per entrambi i soggetti coinvolti: i portatori di interessi e i decisori pubblici.

Infatti, anche i decisori pubblici possono alterare la legittima rappresentanza di interessi se non sono trasparenti nelle loro interlocuzioni con i portatori di interessi. Sarebbe pertanto auspicabile che il decisore pubblico sia sottoposto a sua volta a] regole di trasparenza, quali – a titolo esemplificativo – l'obbligo di pubblicare l'agenda dei propri incontri. Si ribadisce la centralità della trasparenza del processo decisionale pubblico (parlamentare e governativo) anche con il supporto di piattaforme tecnologiche che possano abbattere le barriere all'ingresso delle informazioni e dei processi decisionali.

e. Revolving Doors

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

È auspicabile la definizione di una serie di misure atte a prevenire conflitti di interessi e assicurare un sistema più trasparente ed etico.

Il fenomeno delle "porte girevoli", ovvero lo scambio di ruoli tra attività di lobbista e incarichi politici, rappresenta una criticità nel panorama politico ed economico contemporaneo. La pratica, se non adeguatamente regolamentata, può portare a significativi conflitti di interesse, minando la fiducia pubblica nelle istituzioni e nei processi decisionali.

Per contrastare questo fenomeno, è fondamentale definire misure concrete:

- **Trasparenza delle Carriere:** Rendere pubblici i percorsi professionali di politici e lobbisti, per un monitoraggio efficace da parte dei cittadini e dei media.

- Codici Etici: Promuovere codici di condotta stringenti sia per i politici che per i lobbisti, con sanzioni chiare per le violazioni.
- Confronti Internazionali: Analizzare come altre nazioni gestiscono questo fenomeno, per trarre spunti e pratiche migliori.
- Educazione e Sensibilizzazione: Implementare campagne informative per aumentare la consapevolezza del pubblico e degli stakeholder sui rischi legati alle "porte girevoli".

Con queste azioni, aspiriamo a instaurare un ambiente più etico e trasparente, dove l'integrità delle decisioni politiche e l'interesse pubblico siano sempre al primo posto.

f. Profili sanzionatori

La disciplina di tale attività non può prescindere dall'includere profili sanzionatori finalizzati a colpire tanto i rappresentanti d'interessi quanto per i decisori che non adempiano ai rispettivi obblighi.

Ferma la rilevanza penale dei fatti più gravi, tali sanzioni potrebbero includere provvedimenti di gravità crescente, quali richiami formali o sospensioni temporanee dall'attività degli iscritti ai registri (mutuando le sanzioni disciplinari normalmente previste per gli ordini professionali) quanto sanzioni economiche. Inoltre, al fine di garantire che solo gli iscritti al registro esercitino l'attività di rappresentanza di interessi si propone di valutare l'estensione del reato di esercizio abusivo della professione anche all'attività del rappresentante di interessi.

*** **

FERPI, nel suo consolidato ruolo di rappresentanza e tutela della professione, ringraziando per l'opportunità di poter partecipare a questo processo di consultazione, conferma e rinnova la propria disponibilità al Governo e al Parlamento, nonché a tutti gli stakeholder interessati, nel contribuire fattivamente alle iniziative che si intenderanno intraprendere su questo tema.