

Fa discutere la proposta di legge che punta a regolamentare la professione di lobbista

# Lobby, la rappresentanza stenta a trovare un suo spazio

La proprietà intellettuale è riconducibile alla fonte specificata in testa alla pagina. Il ritaglio stampa è da intendersi per uso privato

Pagine a cura

DI FEDERICO UNNIA

**T**ra le molte cose che mancano al sistema Italia per dirsi realmente attrattivo e in grado di fare un salto nella graduatoria mondiale dei Paesi in cui conviene investire, oltre alla riforma della giustizia, al decreto liberalizzazioni, manca una cultura radicata dell'attività di lobby. A questa lacuna cerca ora di dare risposte concrete il disegno di legge n. 2945 approvato dalla Camera dei deputati il 12 gennaio 2022, un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Fregolent (n.196), Madia (n. 721) e Silvestri (n.1827).

L'attività di rappresentanza degli interessi in Italia è stata sino ad ora regolamentata in maniera frammentaria, da disposizioni e misure sparse, tra loro non coordinate e non coordinabili. È paradigmatico il fatto che la Camera dei Deputati si sia dotata di un regolamento al riguardo mentre il Senato non l'abbia fatto, o ancora che solo alcune Regioni abbiano adottato specifiche discipline in materia. Eppure, l'attività di lobbying è un fenomeno certamente rilevante in Italia, di cui si parla ormai da decenni. Sono infatti molti i soggetti e le realtà (aziende, associazioni di categoria, centri studi, ordini professionali) che risultano iscritti presso i «registri dei lobbisti» oggi esistenti e che si fanno portavoce di interessi particolari. L'assenza di una regolamentazione chiara ed univoca ne ha però inevitabilmente indebolito il peso e circoscritto il coinvolgimento, lasciando, tra l'altro, spazio all'attività di soggetti che si muovono al di fuori dei canoni di etica e trasparenza che dovrebbero improntare la professione del lobbista, facendo leva su conoscenze personali e sfruttando influenze improprie.

Testo in discussione al Senato, sul quale il mondo degli avvocati d'affari mantiene uno stretto riserbo. Molti studi legali importanti preferiscono attendere gli eventi, a conferma di come questa attività sia trattata con i guanti bianchi. La legge disciplina l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, intesa come contributo

alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi nell'osservanza della normativa vigente, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà e integrità verso di esse. La disciplina si conforma ai principi di pubblicità, di partecipazione democratica, di trasparenza e di conoscibilità dei processi decisionali e persegue le seguenti finalità di garantire la trasparenza dei processi decisionali, assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano detti processi, agevolare l'individuazione delle responsabilità delle decisioni assunte, favorire l'ordinata partecipazione ai processi decisionali da parte dei cittadini e delle rappresentanze degli interessi, consentire l'acquisizione, da parte dei decisori pubblici, di una più ampia base informativa sulla quale fondare scelte consapevoli.

«Il d.d.l. n. 2495 rappresenta un sicuro passo avanti verso una sempre maggiore trasparenza nelle relazioni tra istituzioni e soggetti che legittimamente rappresentano interessi. Esso, tuttavia, introduce notevoli aggravii burocratici nello svolgimento di attività che, per definizione, dovrebbero in-

vece essere snelle ed efficienti. Il rischio è dunque che, in nome della trasparenza, vengano appesantiti notevolmente i processi di interazione con le istituzioni e che, pertanto, un'iniziativa legislativa che persegue obiettivi condivisibili, si risolva in un danno per lo sviluppo di un settore professionale in fase di grande sviluppo», sottolinea **Luciano Di Via**, partner Responsabile del dipartimento Antitrust di **Clifford Chance Italia**. «Sarebbe molto più efficiente un approccio basato sull'iscrizione obbligatoria a un registro pubblico dei soggetti abilitati allo svolgimento di tale attività professionale, con poteri di controllo e verifica sulla regolarità e correttezza dell'attività affidati a un Comitato ad hoc di sorveglianza del Registro sulla base del modello di cui all'art. 7 del d.d.l.» conclude.

«Il testo approvato dalla Camera dei Deputati ha indubbiamente il pregio di introdurre una disciplina unitaria ed organica dell'attività di lobbying in Italia e di andare quindi a colmare un vuoto normativo ultrade-

cennale. Nessuno dei molteplici progetti di legge presentati a partire dal 1976 aveva infatti trovato approvazione» spiega **Alessia Al-**

**legretti**, partner di **Bsf - (Boies Schiller Flexner) Italy**.

Il disegno di legge si pone obiettivi importanti: la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali, la partecipazione dei cittadini e delle rappresentanze degli interessi ai processi decisionali. «Fra gli elementi più rilevanti, vi è senz'altro la previsione di un Registro nazionale per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi a cui tutti i soggetti che intendono svolgere l'attività di lobbista devono iscriversi. Il Registro, da istituirsi presso l'Agcm, dovrà articolarsi in sezioni, distinte per categorie omogenee di interessi e per categorie di decisori pubblici. Da questo Registro sarà possibile consultare anche l'agenda degli incontri tra i rappresentanti di interesse e i decisori pubblici nonché avere contezza degli argomenti trattati e del contenuto degli incontri. Altro elemento importante è la previsione di un Comitato di Sorveglianza con funzioni di controllo volte ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali pubblici e del rapporto tra i portatori di interessi, i rappresentanti di interessi e i decisori pubblici. Il Comitato di Sorveglianza dovrà, tra le altre cose, adottare un codice deontologico a cui gli iscritti nel Registro nazionale dovranno uniformarsi e avrà poteri sanzionatori.

Fra i punti deboli vi è il breve lasso di tempo (un anno) che deve intercorrere tra la cessazione di un mandato da decisore pubblico e la possibilità di agire quale rappresentante di un interesse. La cosa potrebbe avere un impatto rilevante sulla trasparenza dell'attività che ci si prefigge di garanti-

re. Inoltre, il disegno di legge non contiene regole applicabili nei confronti dei decisori pubblici, limitandosi a prevedere che il decisore pubblico che intenda proporre o adottare un atto normativo o regolatorio di carattere generale possa, ma non debba, indire una procedura di consultazione pubblicando una notizia nel Registro nazionale. «Per garan-

tire l'effettività, oltre che la trasparenza, dell'attività di lobbying non si può prescindere dal prevedere una regolamentazione, più o meno stringente che sia, anche nei confronti del decisore pubblico» chiosa **Allegretti**.

Uno degli scopi della sede italiana di **Boies Schiller Flexner** è favorire interlocuzioni istituzionali per agevolare la conoscenza di specifiche opportunità di investimento in Italia ed in Europa da parte di soggetti privati e istituzionali statunitensi. «In termini più generali, abbiamo deciso di voler giocare un ruolo importante nel panorama della valorizzazione e rappresentanza di interessi particolari presso le istituzioni pubbliche. Ciò anche alla luce della lunga esperienza vantata dai colleghi americani. La regolamentazione della attività di lobbying in Italia potrebbe aprire ulteriori opportunità per il nostro progetto».

«L'obiettivo è quello di offrire soluzioni concrete a problemi o ostacoli attuali o potenziali e di offrire occasioni di incontro e opportunità che possano rappresentare un valore aggiunto sia per i nostri assistiti sia per le istituzioni e, più in generale, gli stakeholders coinvolti. A partire da dicembre 2021, mese in cui la sede italiana di **Boies Schiller Flexner** ha iniziato ad operare, abbiamo aperto tre tavoli di lavoro con funzionari di alto grado di alcuni ministeri coinvolti per materia».

Alcuni profili professionali, per competenza e relazioni, spesso si occupano di questa importante attività. Che giudizio ne dà? «L'attività del lobbista è spesso associata a contesti di opacità, al limite dell'illiceità. In realtà l'attività di lobbying in senso proprio richiede competenze altamente specialistiche dei settori che si rappresentano e della relativa realtà economico - sociale. Il merito del disegno di legge sta nel rendere l'attività del lobbista una pro-

fessione regolamentata



escludendone o quantomeno prevenendone le derive opache o addirittura illecite. L'auspicio è che non si cada in un eccessivo formalismo del sistema e che alla «burocrazia» tipica del nostro Paese si facciano invece prevalere obiettivi di trasparenza e semplificazione, che garantiscano un'effettiva partecipazione dei rappresentanti di interessi al processo decisionale e che, in ultima analisi, permettano un avvicinarsi della società civile alla politica» conclude Allegretti.

Per **Roberto A. Jacchia** partner di **De Berti Jacchia Franchini Forlani Studio Legale** «Il disegno di legge presenta un impianto molto ambizioso. Tuttavia, la prima domanda che viene fatto di porsi è se vi sarà poi la volontà politica di farlo davvero funzionare dotandolo degli strumenti organizzativi e attuativi previsti. Vi sono però, singoli aspetti che, già a questo stadio dell'iter legislativo suscitano delle riflessioni. Ne nomino qualcuno. Nella definizione di rappresentanti di interessi si includono gli interessi «di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica» ed anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro». Questa vastissima platea di interessi qualificanti potrebbe rischiare di imporre a realtà piccole, locali e finanche marginali una disciplina troppo articolata e forse non sostenibile.

Sorprende che nell'art. 2.1.d) fra i decisori pubblici che possono essere legittimamente destinatari dell'attività di rappresentanza di interessi siano indicati «i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti». Si tratta di soggetti che esercitano funzioni quasi-giurisdizionali per definizione di assoluta terzietà, che non dovrebbero tout court essere destinatari dell'attività.

Altre riserve riguardano l'art. 5 del disegno di legge che istituisce un articolato sistema di agenda degli incontri tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici amministrato dall'Agcm, che rende pubblicamente accessibili i partecipanti delle due parti ed i contenuti di ciascun incontro. «In questo caso, si passerebbe da una totale opacità ad una assoluta trasparenza. Rimane da vedere se queste nuove previsioni sopravviveranno al dibattito parlamentare e come. Presso l'Agcm viene poi istituito un apposito Comitato di Sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici, composto di tre figure indipendenti no-

re (art. 6). Infine l'art. 9 prevede un pervasivo divieto fatto ai rappresentanti di interessi di corrispondere denaro o altre utilità ai decisori pubblici con i quali interloquiscono (art. 9)», dice Jacchia.

«Non abbiamo un dipartimento formalmente dedicato, ma da sempre svolgiamo in modo informale attività di contatto, informazione e talora sollecitazione su materie di interesse dei nostri clienti presso le Amministrazioni italiane e comunitarie, tramite le nostre sedi di Roma e di Bruxelles. Non svolgiamo attività di lobbying politico» aggiunge, ricordando come «tipicamente, la nostra attività riguarda legislazione o normative di contenuto tecnico (ad esempio in materia farmaceutica, di dispositivi medici, di alimenti, di sicurezza dei prodotti, etc) in corso di approvazione o di recente emanazione, per consentire ai nostri clienti di prepararsi per tempo all'entrata in vigore di nuovi requisiti e a nuove condizioni di mercato. Le persone coinvolte sono, a Roma, i nostri partner operanti nel diritto amministrativo e regolatorio e, a Bruxelles, il nostro responsabile della sede. I nostri interlocutori sono solitamente gli uffici legislativi dei Ministeri competenti e talora delle autorità indipendenti, e vari responsabili di settore delle direzioni generali della Commissione interessata».

Sul rapporto tra avvocati e lobby, chiara la visione: «Il disegno di legge costituisce il primo tentativo di dare una disciplina organica ad un settore che in Italia ha sempre operato in condizioni di scarsa trasparenza.

Si tratta di soggetti che abitualmente si muovono in funzione di consulenti, in particolare avvocati, ma che raramente offrono servizi consulenziali o legali in senso proprio. Inoltre, l'attività di questo tipo di consulenti tende a svolgersi in condizioni di marcata riservatezza. È quindi molto difficile darne un giudizio. Nel parlare comune italiano attuale, i lobbisti non godono di una buona nomea, e tendono a venire assimilati a dei «gruppi di pressione» intesi ad influire impropriamente sulle decisioni pubbliche. C'è da sperare che la nuova legislazione varrà a separare chiaramente la rappresentanza di interessi lecita, e perciò visibile, da quella non lecita in quanto opaca. Io credo che una legislazione in materia sia più che opportuna» conclude Jacchia.

I soggetti portatori di interessi come giudicano la proposta di regolamentazione? «La proposta va accolta con deciso favore», commenta **Giorgio Martellino**, membro del consiglio direttivo e responsabile sezione centro di Aigi - Associazione italiana Giuristi d'Impresa, «perché estende, attraverso procedimentalizzazione e indicazioni affida-

te in parte all'autoregolamentazione, regole di trasparenza ad un settore, l'attività di rappresentanza di interessi, che è divenuto sempre più importante nel corso degli ultimi anni, per il ruolo assunto nella realtà odierna dai «portatori di interesse», definiti come persone, enti, società o associazioni che, per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi, incaricano «rappresentanti di interesse» presso i «decisori pubblici».

Ancora una volta, il legislatore ci dimostra, in questo modo, quanto conti innalzare la soglia d'attenzione sul concetto di trasparenza, che del resto è costante-

mente richiamato nella struttura della proposta di legge. Trasparenza che potrebbe incentivare, anche nella regolamentazione delle attività di lobbying, la partecipazione alla *res publica*, in particolare in relazione alla formazione della volontà legislativa, come avviene nel diritto europeo, laddove si considerino l'incremento dell'interesse (lato interessato e lato legislatore) per i feedback alle singole proposte legislative e l'istituzione - già qualche tempo fa - di un Registro per la Trasparenza dell'Unione Europea». Pur nella necessità di una migliore definizione e adeguamento (non ultimo alla realtà economica), pertanto, Aigi sostiene con fermezza l'introduzione della regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi, a supporto del nostro tessuto individuale/economico/imprenditoriale e della competitività di tutto il sistema Italia, accogliendo gli spunti arrivati anche dall'Ocse sulla bozza di testo legislativo. «In prospettiva futura, Aigi, come associazione che ha come sua ragione principale la promozione, la formazione e lo sviluppo del Giurista di Impresa e del suo ruolo in Italia, indirettamente incoraggiando - per l'effetto - lo sviluppo della cultura giuridica in azienda, potrebbe sicuramente costituire un punto di osservazione e confronto privilegiato, incentivando la partecipazione ai processi e al brainstorming delle realtà aziendali, il che risulterebbe di fondamentale importanza per il raggiungimento dei sopracitati obiettivi» conclude.

«Fimi, Federazione dell'industria musicale italiana è un'entità registrata sia a livello nazionale, come portatore di interessi, sia a livello europeo e pertanto non può che vedere con favore la proposta di legge approvata dalla Camera e

adesso all'esame del Senato anche se presenta luci e ombre. Luci perché finalmente il nostro Legislatore sta portando avanti la riforma, affrontando alcuni snodi fondamentali dell'attività di formazione delle leggi ma ci sono ancora molte ombre: dall'esclusione dei

grandi player della rappresentanza (sindacati datoriali e di lavoratori, enti locali ecc), alle eccessive richieste di dati/info per i portatori di interesse registrati, ai pochi diritti per i "lobbisti" che, come a Bruxelles, dovrebbero avere accesso alle sedute delle Commissioni parlamentari» spiega **Enzo Mazza**, presidente della Federazione dell'industria musicale italiana.

«Le professionalità in questo settore si stanno sviluppando e si stanno creando molte opportunità per i giovani, appassionati di comunicazione, politica, processo legislativo ecc. Le università e i master post-universitari si stanno occupando di questi temi e anche presso le Istituzioni questa consapevolezza sta crescendo. Anche i media cominciano a parlarne in maniera differente, dopo anni di retorica trita e pregiudiziale su un'attività che è un pezzo dell'architettura democratica di ogni paese. Una legge può servire e, se ben fatta, potrebbe essere molto utile. Un approccio differente, cioè per esempio singoli registri dei portatori d'interesse, alla fine crea solo disomogeneità, frammentazione e non corrisponde al bisogno principale: un riconoscimento di questa professione e la separazione dal sottobranco, la corruzione e quel confine grigio del reato di traffico delle influenze illecite» conclude Mazza.

Nel corso dell'esame parlamentare, sono stati depositati 168 emendamenti alla pdl sulla «rappresentanza di interessi» (cosiddetta pdl Lobby), licenziata lo scorso 12 gennaio dall'aula della Camera. Alcuni emendamenti a firma Pd e Iv, presentati in commissione Affari costituzionali al Senato, puntano a consentire l'applicazione della legge anche all'attività svolta da sindacati e associazioni datoriali. In particolare, le proposte mirano a sopprimere il riferimento contenuto nell'articolo 3 del testo, il quale esclude l'applicazione del provvedimento per le «attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali».

© Riproduzione riservata

Supplemento a cura di Roberto Miliacca  
rmiliacca@italiaoggi.it  
e Gianni Macheda  
gmacheda@italiaoggi.it



Giorgio Martellino



Enzo Mazza

minate dal Presidente della Repubblica (art. 7), con il compito, tra gli altri, di adottare un codice deontologico, al quale i rappresentanti di interessi che intendono iscriversi al Registro saranno chiamati ad aderire.



Luciano Di Via



Alessia Allegretti



Roberto A. Jacchia



***Più trasparenza non può che migliorare l'attività pubblica***