



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

I Commissione  
(Affari costituzionali)

Senato della Repubblica

19 Febbraio 2015



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

# Audizione Parlamentare

A.S. 281 e connessi

Disegni di Legge recanti disciplina  
della rappresentanza di interessi

Fabio Minoli

*Direttore Relazioni esterne*

Gentile Presidente, gentili Senatori,

vorrei innanzitutto ringraziarVi per avere portato l'attenzione su questo tema e per l'invito a Confindustria ad intervenire in audizione. Questa può essere anche l'occasione per riflettere sul nostro ruolo come soggetto di rappresentanza nel campo economico e sociale e ci offre l'opportunità di spiegare come esso si sviluppa nei rapporti con le Istituzioni.

La regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi non è un fenomeno diffuso, né tanto meno uniforme. Infatti, attualmente, sono pochi i Paesi dotati di una disciplina dell'attività di *lobbying* e le tecniche di regolazione seguite sono diversificate: in alcuni sistemi (es. USA<sup>1</sup>, Canada<sup>2</sup>, Australia<sup>3</sup>, Germania<sup>4</sup>, Israele<sup>5</sup>, Unione europea) si è optato per una "regolamentazione giuridica" dell'attività di *lobbying*, in altre realtà, invece, si è preferito il modello della "regolazione sociale", attraverso codici di condotta e di deontologia professionale (es. Gran Bretagna<sup>6</sup>, Francia).

Tuttavia, negli ultimi anni, è cresciuta l'attenzione sull'opportunità di disciplinare lo svolgimento dell'attività di *lobbying* al fine di garantire la piena trasparenza del processo di formazione delle decisioni. Infatti, secondo uno studio OCSE del 2009 sulla "*Regolazione e autoregolazione della professione di lobbying*", la disciplina del *lobbying* è diventata una delle principali preoccupazioni delle moderne democrazie liberali. In particolare, di recente, sono state avviate iniziative di regolamentazione del fenomeno in Gran Bretagna, Irlanda, Spagna, Slovacchia e Italia.

<sup>1</sup>In USA, la disciplina dell'attività di *lobbying* è contenuta nel *Lobbying Disclosure Act* federale del 1995. 42 Stati dei 50 USA hanno una normativa in materia di *lobby*, che varia da Stato a Stato. Alcuni hanno adottato la normativa federale anche a livello statale (es. New Mexico), altri, invece, l'hanno parzialmente modificata (es. la California ha previsto norme più restrittive in materia di finanziamenti).

<sup>2</sup> In Canada, l'attività di *lobbying* è regolata dal *Lobbyists Registration Act*, che istituisce un registro dei lobbisti, gestito dalla *Lobbyists Registration Branch* del Dipartimento dell'Industria. I lobbisti sono tenuti a rispettare un codice etico. In *Quebec*, dal 2002, esiste un registro dei lobbisti a iscrizione volontaria.

<sup>3</sup> *Lobbying Disclosure Accountability Bill* del 2003.

<sup>4</sup> L'Allegato 2 al Regolamento del *Bundestag* prevede la redazione annuale di un pubblico registro dei lobbisti. Tuttavia, le Commissioni parlamentari possono consultare gruppi di interesse non presenti nell'elenco. Invece, il Regolamento del *Bundesrat* non contiene norme sull'attività di *lobbying*. Tuttavia sono regolate le *hearings* conoscitive delle Commissioni, i cui resoconti sono pubblicati regolarmente in versione riassuntiva.

<sup>5</sup> L'*Associations Law* del 1980, modificata nel 1996, disciplina l'organizzazione dei gruppi di interesse e impone un obbligo di registrazione e una serie di norme di condotta. Il Regolamento del Parlamento consente l'accesso dei loro rappresentanti in occasione delle *hearings* legislative.

<sup>6</sup> Il Governo inglese all'inizio del 2012 ha presentato un progetto volto a istituire un Registro ufficiale dei lobbisti.

In ambito Ue, il progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione, nonché il rafforzamento del ruolo decisionale del Parlamento hanno sollevato la questione di disciplinare i rapporti tra le istituzioni e i gruppi di interessi.

Una prima regolamentazione Ue del fenomeno si è avuta nel 2008<sup>7</sup>, con l'istituzione da parte della Commissione Ue del Registro dei portatori di interessi, cui era possibile iscriversi su base volontaria. Il Registro serviva ad assicurare ai cittadini una maggiore trasparenza in merito ai rappresentanti di interessi e alle loro attività. Le azioni dei portatori di interesse erano regolate da un Codice di condotta, ispirato ai principi di trasparenza, onestà e integrità del lobbista.

Attualmente, tale sistema è stato sostituito da quello previsto dall'Accordo interistituzionale tra il PE e la Commissione del 23 giugno 2011<sup>8</sup>, che prevede l'istituzione di un Registro della trasparenza, nel quale sono chiamati a iscriversi, a prescindere dal loro status giuridico, tutti i soggetti che direttamente o indirettamente influenzano i processi decisionali delle istituzioni europee, cercando di contribuire all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'UE.

Non sono tenuti alla registrazione i governi di Stati membri e Paesi terzi, le organizzazioni intergovernative internazionali e le loro missioni diplomatiche, così come i partiti politici, gli enti locali, regionali e nazionali, le chiese e le comunità religiose, a meno che dispongano di uffici di rappresentanza, organismi giuridici, reti o associazioni creati appositamente per rappresentarli nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione.

Il nuovo Registro, istituito e gestito attraverso un segretariato comune e modalità telematiche dal Parlamento e dalla Commissione europea con il sostegno del Consiglio dell'Unione, rappresenta quindi un esempio innovativo di cooperazione tra istituzioni dell'UE. Al momento, vi figurano iscritti più di 5300 soggetti, tra società di consulenza specializzate, studi legali, liberi professionisti, lobbisti interni a singole imprese,

---

<sup>7</sup> Comunicazione 27 maggio 2008, n. 323, recante *"Iniziativa europea per la trasparenza. Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta)"*. La Comunicazione era stata preceduta dalle Decisioni del Parlamento Ue sulla modifica al proprio regolamento (Decisioni 7 luglio 1996 e 13 maggio 1997), che avevano previsto un sistema di registrazione dei lobbisti.

<sup>8</sup> *"Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione"*, G.U. L 191 del 22 luglio 2011.

associazioni di imprese e sindacati, ONG, centri di studio, istituti accademici e di ricerca, associazioni rappresentative di comuni, altri enti pubblici, ecc.

All'atto dell'iscrizione, i rappresentanti di interessi devono fornire alcune informazioni generali (es. dati identificativi dell'organizzazione, finalità istituzionali, settori di interesse, paesi di esercizio dell'attività, numero di lobbisti) e informazioni specifiche riguardanti l'attività di *lobbying* svolta (es. principali proposte legislative di interesse relative all'anno precedente) e il proprio sistema economico-finanziario (es. dati di fatturato e costi sostenuti per l'attività di *lobbying*, finanziamenti europei ricevuti), accettandone la pubblicazione on-line.

L'iscrizione al Registro europeo comporta l'osservanza di un Codice di condotta, il cui rispetto da parte dei soggetti accreditati è garantito da un sistema di reclami e sanzioni.

Per quanto riguarda l'Italia, l'attività di *lobbying* non ha ancora ricevuto una regolamentazione unitaria, nonostante le numerose iniziative avviate nel corso degli anni. In particolare, dal 1948 al 2007 sono stati presentati 26 progetti di legge aventi ad oggetto la regolamentazione del *lobbying*, ma nessuno di questi è stato mai approvato (solo 6 DDL sono stati esaminati dalle Commissioni competenti, ma nessuno è stato mai discusso in Assemblea).

Con il DM 9 febbraio 2012, n. 2284, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali ha istituito l'Unità per la Trasparenza, chiamata a gestire la consultazione dei lobbisti del settore nelle fasi di elaborazione dei testi normativi in materia agro-alimentare. Per poter partecipare alle consultazioni, i lobbisti devono essere iscritti in un elenco pubblico, *cd.* Elenco dei portatori di interessi particolari, consultabile sul sito istituzionale del Ministero.

Sempre in Italia, l'attività di *lobbying* risulta disciplinata a livello regionale da:

- legge Regione Toscana (L.R. n. 5/2002), che prevede l'istituzione di un Registro, nel quale possono iscriversi i diversi gruppi di interesse toscani, al fine di poter svolgere la propria attività di *lobbying* presso il Consiglio regionale. In particolare, il Registro è suddiviso per settori e possono chiedere l'accreditamento i gruppi di interesse organizzati in associazioni, fondazioni o in comitati con finalità temporanee. Le

richieste rappresentate dai soggetti accreditati possono riguardare atti proposti o da proporre all'esame del Consiglio: nel primo caso, i rappresentanti dei gruppi possono chiedere di essere ascoltati dalle commissioni incaricate dell'istruttoria degli atti; nel secondo caso, le richieste formali dei gruppi e la relativa documentazione sono trasmesse indistintamente a tutti i gruppi politici del Consiglio regionale. Inoltre, i rappresentanti dei gruppi di interesse iscritti possono accedere ai locali del Consiglio, seguire le sedute delle commissioni consiliari, chiedere chiarimenti tecnici in merito agli atti di loro interesse. La legge vieta ai lobbisti di esercitare nei confronti dei consiglieri regionali forme di pressione tali da incidere sulla loro libertà di giudizio e di voto. La violazione delle norme comportamentali è sanzionata, a seconda della gravità, con richiamo formale, sospensione temporanea o revoca dell'iscrizione;

- legge Regione Molise (L.R. n. 24/2004), il cui contenuto è identico a quello della legge toscana.

## **Disegni di legge sulla regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi**

### Principali contenuti dei Disegni di legge

Presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato risultano depositati 9 Disegni di legge (DDL) aventi a oggetto la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi.

I provvedimenti, ispirati ai principi di pubblicità e partecipazione, sono volti, da un lato, a rendere trasparenti i processi decisionali pubblici, mediante la conoscibilità dell'attività dei soggetti che ne influenzano, anche indirettamente, le scelte, dall'altro, ad assicurare la più ampia base informativa a coloro che tali scelte devono effettuare.

In particolare, i DDL definiscono l'attività di rappresentanza di interessi come quell'attività diretta a orientare la formazione della decisione pubblica, mediante la presentazione di proposte, documenti, ricerche, analisi, ricerche di incontri, ecc. Inoltre, i provvedimenti distinguono la figura del portatore di interesse, che è il soggetto per il quale si svolge l'attività di rappresentanza, dal rappresentante di interesse, che è il soggetto che effettua la rappresentanza per il committente.

Lo svolgimento dell'attività di *lobbying* è subordinato all'iscrizione dei soggetti interessati in un Registro/Elenco pubblico. Il Registro/Elenco è gestito dal soggetto al quale è affidato il controllo della trasparenza dei processi decisionali (di seguito: Autorità di controllo), individuato dai vari DDL nel CNEL, nel Segretariato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in un'apposita Commissione parlamentare, nella Civit, nell'AGCM, nell'ANAC, ecc.

Nel Registro/Elenco sono riportati i dati anagrafici e identificativi dei rappresentanti degli interessi, il portatore di interessi per il quale si opera, l'interesse che si intende rappresentare, nonché le risorse destinate all'attività di *lobbying*. Ai fini dell'iscrizione, gli interessati devono dimostrare di essere in possesso dei seguenti requisiti: *i*) compimento del 18° anno d'età; *ii*) assenza di cause ostative, quali, ad esempio, condanne definitive per reati contro la PA, l'economia pubblica, la pubblica fede e la persona, ecc.; interdizione temporanea dai pubblici uffici; fallimento. L'iscrizione nel Registro/Elenco è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi di rispettare un Codice etico predisposto dall'Autorità di controllo.

L'iscrizione nel Registro/Elenco consente ai rappresentanti degli interessi particolari di presentare ai decisori pubblici richieste di incontro, proposte, studi, analisi, documenti. Inoltre, il rappresentante di interessi iscritto al Registro/Elenco può accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici, assistere alle procedure decisionali e acquisire i relativi documenti, partecipare alle attività di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), partecipare alle consultazioni pubbliche disposte dalle AAI.

I decisori pubblici devono rendere nota l'attività di *lobbying* svolta nei loro confronti, mediante appositi riferimenti nelle relazioni illustrative, nel preambolo degli atti normativi e nelle premesse degli atti amministrativi.

I rappresentanti di interessi iscritti nel Registro/Elenco, a loro volta, sono tenuti a inviare all'Autorità di controllo un rapporto sulle attività di *lobbying* svolte nell'anno precedente. In particolare, il rapporto deve indicare le azioni poste in essere dal rappresentante di interessi, i soggetti destinatari delle azioni di *lobbying*, le risorse umane, strumentali ed economiche utilizzate. Sulla base di tale rapporto, l'Autorità di controllo trasmette al

Parlamento una relazione sull'applicazione della normativa in materia di rappresentanza di interessi e sulla verifica dell'attività dei lobbisti nell'anno precedente.

I DDL prevedono anche un regime di incompatibilità e specifiche sanzioni.

Quanto alle incompatibilità, i DDL vietano lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi a: *a*) i soggetti che in ragione della propria professione o di prerogative speciali (es. giornalisti), godono di accesso privilegiato alle sedi delle istituzioni e delle PA; *b*) i decisori pubblici, nel periodo successivo (1, 2 o 3 anni) alla cessazione dell'incarico, del mandato ovvero dall'ufficio ricoperto.

Quanto alle sanzioni, lo svolgimento dell'attività di *lobbying* senza l'iscrizione al Registro/Elenco è punito con una sanzione pecuniaria (anche fino a 300.000 euro), mentre, la falsità delle informazioni fornite all'atto di iscrizione, il mancato rispetto del Codice etico sono puniti, a seconda della gravità delle condotte, con la censura, la sospensione ovvero la cancellazione dal Registro/Elenco. Inoltre, il mancato deposito della relazione è punito o con la sanzione pecuniaria ovvero con sanzioni interdittive-sospensive. Le sanzioni vengono irrogate dall'Autorità di controllo, previo contraddittorio con il soggetto interessato.

### Osservazioni di carattere generale

Con riferimento all'iniziativa di regolamentare l'attività di *lobbying*, occorre anzitutto evidenziare la necessità di differenziare il regime applicabile ai soggetti che istituzionalmente svolgono rappresentanza di interessi diffusi o generali e che costituiscono espressione della libertà associativa costituzionalmente tutelata, come nel caso delle associazioni di categoria.

Questi soggetti, infatti, hanno ruoli e fini diversi rispetto ad altri portatori di interessi (es. società di *lobby*), che operano attraverso modelli organizzativi differenti volti al perseguimento di interessi particolari o specifici e, comunque, orientati a fini di profitto.

Peraltro, il coinvolgimento delle associazioni di categoria nel processo decisionale pubblico consente non solo di assicurare la trasparenza e la partecipazione alle scelte pubbliche, ma anche la realizzazione delle rispettive funzioni sociali.



In particolare, a differenza delle altre categorie di lobbisti, le associazioni di categoria hanno una rilevanza istituzionale, derivante dalla loro partecipazione per legge a enti ovvero organi di rilevanza pubblicistica, quali il CNEL, le Camere di Commercio, l'Arbitro bancario e finanziario (ABF).

Inoltre, il loro ruolo peculiare è riconosciuto da tutte quelle norme che impongono di coinvolgere le associazioni maggiormente rappresentative nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti normativi che riguardano la categoria rappresentata (es. attività di misurazione riduzione degli oneri amministrativi ex art. 8 dello Statuto delle imprese; Regolamenti di semplificazione per le PMI ex art. 49 del DL n. 78/2010; Regolamento per la semplificazione dei controlli amministrativi ex art. 14 del Decreto Semplifica Italia; Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017 ex art. 24 del Decreto PA). Tali previsioni sono volte non solo a soddisfare le esigenze partecipative dei gruppi di interesse coinvolti e ad assicurare la base conoscitiva necessaria all'assunzione delle scelte da parte dei decisori pubblici, ma anche a rendere conoscibili i soggetti che intervengono nel processo decisionale pubblico.

La diversa posizione delle associazioni di categoria rispetto alle altre tipologie di lobbisti si desume anche dal riconoscimento alle stesse della possibilità di agire in giudizio per la tutela degli interessi della categoria (es. art. 4, co. 1 dello Statuto delle imprese, art. 139 del Codice del consumo) o per impugnare atti amministrativi lesivi di interessi diffusi (es. art. 4, co. 2 dello Statuto delle imprese). Nella stessa direzione, vanno anche le norme che affidano alle convenzioni tra le associazioni di categoria e le PA il compito di avviare percorsi sperimentali di rilevanza generale (es. convenzioni per avviare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa in materia di attività produttive ex art. 12 del Decreto Semplifica Italia).

L'ordinamento, quindi, riconosce alle associazioni di categoria una funzione sociale e pertanto, la rappresentanza di interessi che le stesse realizzano non può essere equiparata al *lobbying* svolto con finalità di lucro, ovvero da soggetti che non rivestono un ruolo istituzionale.

Inoltre, i rischi di "contaminazione" del processo decisionale pubblico connessi alla rappresentanza di interesse delle associazioni di categoria risultano già adeguatamente

contemperati dalle citate norme che regolano e rendono trasparente la loro partecipazione alle decisioni pubbliche.

Pertanto, ragioni di proporzionalità e di coerenza con il loro ruolo suggeriscono di escludere dall'ambito di applicazione del provvedimento le attività di rappresentanza di interessi svolte dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale o provinciale o, quantomeno, di per questi soggetti.

### Osservazioni di carattere puntuale

Come anticipato, i DDL sembrerebbero avere un duplice obiettivo: da un lato, rendere trasparente e conoscibile l'attività dei soggetti che influenzano, anche indirettamente, le decisioni pubbliche; dall'altro, assicurare la più ampia base informativa a coloro che tali decisioni devono assumerle.

Nonostante tali meritevoli finalità, i provvedimenti presentano diverse criticità, che rischiano di indebolire le potenzialità dell'attività di *lobbying*, nonché di compromettere il modo con cui i portatori di interessi e, in particolare, le associazioni di categoria interagiscono con le Istituzioni.

Innanzitutto, non è chiaro l'ambito di operatività delle nuove norme. Infatti, le espressioni "processi decisionali pubblici", "decisori pubblici" e "decisioni pubbliche" risultano troppo generiche e rischiano di estendere l'operatività delle nuove disposizioni non solo alle procedure volte all'adozione di provvedimenti normativi e regolamentari, ma anche quelle volte all'adozione di provvedimenti amministrativi "in senso stretto", rispetto alle quali le garanzie partecipative sono già disciplinate dalla legge n. 241/1990 ovvero dalle relative normative settoriali.

Sarebbe, quindi, opportuno chiarire l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni, specificando i processi decisionali interessati ed escludendo eventualmente quelli volti all'adozione dei provvedimenti non aventi natura normativa, politica o di alta amministrazione.

Ulteriore criticità è rappresentata dal fatto che nel Registro/Elenco sono tenuti a iscriversi anche i rappresentanti di interessi, vale a dire le persone fisiche che svolgono l'attività di *lobbying* per conto del proprio committente (portatore di interessi).

Tale previsione sembra non tener conto che ciascun portatore di interesse ha una propria struttura organizzativa e che, in tal modo, ogni dipendente o collaboratore che, a vario titolo, dialoghi con le Istituzioni pubbliche avrebbe l'obbligo di iscriversi al Registro/Elenco.

Sarebbe opportuno, come previsto in ambito UE e dalle Leggi regionali di Toscana e Molise, che l'iscrizione al Registro riguardasse esclusivamente il portatore di interessi e non anche i rispettivi dipendenti/collaboratori, con l'obbligo per questi ultimi di rispettare il Codice deontologico nel caso in cui svolgano attività di *lobbying*. Inoltre, i soggetti direttamente coinvolti dall'attività di *lobbying* potrebbero essere menzionati nella relazione annuale da inviare all'Autorità di controllo.

Sotto altro profilo, appare sproporzionata la causa di incompatibilità che vieta l'attività di *lobbying* ai "decisioni pubblici" nel periodo successivo alla cessazione dell'incarico, del mandato ovvero dall'ufficio ricoperto.

Inoltre, superflue sembrerebbero le previsioni che prevedono la possibilità del lobbysta iscritto al Registro/Elenco di partecipare alle attività di AIR e VIR, nonché di partecipare alle consultazioni pubbliche avviate dalle AAI. Si tratta di facoltà riconosciute a chiunque vi abbia interesse e che, quindi, non istituiscono un diritto particolare del lobbista.