



LA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI LOBBYING IN ITALIA

Gruppo di Lavoro Public Affairs
Recommendation Report

Gennaio 2020



LA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI LOBBYING IN ITALIA

Gruppo di Lavoro Public Affairs

Recommendation Report

Gennaio 2020

American Chamber of Commerce in Italy



INDICE

INTRODUZIONE	1
1. L'IMPORTANZA DEL LOBBYING: UN MANIFESTO VALORIALE	3
2. COME REGOLAMENTARE IL LOBBYING: UNA COMPARAZIONE	4
3. L'IMPORTANZA DEL RICONOSCIMENTO: ECCO PERCHÉ È IMPORTANTE PROCEDERE VERSO UN QUADRO NORMATIVO UNICO	10
4. LE RACCOMANDAZIONI DEL GRUPPO DI LAVORO PUBLIC AFFAIRS	11
5. STRUMENTI PER L'APPLICAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI	20



INTRODUZIONE

La regolamentazione della rappresentanza degli interessi è da diversi anni uno dei principali argomenti di discussione e riflessione nella comunità di professionisti delle relazioni istituzionali. Alla luce delle ultime novità normative (es. traffico illecito di influenze, abolizione del finanziamento pubblico alla politica, ecc.) sembrerebbe emergere un contesto in cui risulta davvero complesso operare per coloro che esercitano la professione con trasparenza, etica e professionalità, mentre coloro che agiscono nell'opacità e al limite delle regole riescono a trovare spazi di manovra nel sistema, a causa di un vulnus normativo che persiste nel tempo.

Tutto ciò ha condotto, negli ultimi anni, alla delegittimazione del ruolo del "portatore di interessi", spesso indicato da parte del mondo politico e mediatico come causa di corruzione e/o di operazioni illegali/illegittime.

Per questa ragione il Gruppo di Lavoro Public Affairs¹, guidato da Vittorio Cino, ha deciso di impegnarsi su questo argomento, elaborando un breve documento che presenta dieci raccomandazioni che dovrebbero, auspicabilmente, essere considerate all'interno di una prossima proposta di legge su questo tema unitamente a una proposta di percorso che favorisca un veloce recepimento di alcune delle raccomandazioni elaborate.

Come American Chamber of Commerce in Italy, proponiamo un nuovo punto di vista. I professionisti del Public Affairs che rappresentiamo riconoscono un elevato valore al modello anglosassone (USA e Regno Unito). In questo contesto l'attività della rappresentanza degli interessi è considerata importante e utile nel processo decisionale democratico e di formazione delle leggi.

Passi avanti sono stati fatti all'interno dell'Unione europea, come descritto nel capitolo 2 di questo documento.

Non abbiamo la pretesa di formulare una nuova proposta di legge sulla materia – fin troppi tentativi sono stati elaborati e discussi senza divenire legge dello Stato – tuttavia, come American Chamber of Commerce in Italy abbiamo la volontà di contribuire a far sì che la prossima proposta sia quella "vincente", in grado di regolare con efficacia e organicità questa attività, permettendo da un lato l'emersione delle professionalità presenti e, dall'altro, la riduzione della frammentazione normativa in merito.

Per questi motivi abbiamo redatto questo documento nel modo più semplice e snello possibile, partendo da un breve manifesto valoriale, passando ad una breve comparazione con i principali Paesi europei e concludendo con le dieci raccomandazioni, che costituiscono a nostro parere i

1. Il Gruppo di Lavoro Public Affairs è composto dalle seguenti aziende: 3M, Abbott, Assolombarda, Avio Aero, Baker Hughes, Boston Scientific, Brunswick, Campari Group, Coca-Cola, Comin & Partners, DuPont, Enel, Eni, ExxonMobil, EY, FB & Associati, GE Healthcare, Generali, IBM, Inrete, Intesa Sanpaolo, JUUL, Martini e Rossi, Medtronic, Mylan, Open Gate Italia, P&G, Philip Morris, Pirelli, Strategic Advice, Telos Analisi & Strategie, Vento & Associati, Whirlpool.



capisaldi attorno a cui costruire una proposta di legge efficace e completa.

Visto il dibattito in corso sul tema della rappresentanza di interessi e considerate le tre proposte di legge attualmente in discussione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, auspichiamo che questo documento non sia usato come mera fonte di consultazione, ma possa fattivamente contribuire alla realizzazione di una organica e completa regolamentazione dell'attività di lobbying, con la certezza che, qualora richiesto, la nostra organizzazione sarà a disposizione del Parlamento e del Governo per collaborare a colmare una lacuna normativa che penalizza l'attrattività del sistema paese italiano nei confronti degli investitori esteri.

Buona lettura.

Simone Crolla

Consigliere Delegato – American Chamber of Commerce in Italy

1. L'IMPORTANZA DEL LOBBYING: UN MANIFESTO VALORIALE

La partecipazione dei rappresentanti di interesse al processo legislativo e all'orientamento delle scelte del decisore pubblico è una realtà imprescindibile in tutte le democrazie pluraliste e un principio chiaramente riconducibile allo spirito della nostra Costituzione.

Questa dichiarazione d'intenti rappresenta un importante elemento a supporto della necessità che tutti gli attori sociali, ivi incluse le imprese, partecipino all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Questa attività negli Stati Uniti è talmente connaturata al sistema politico-costituzionale, al punto da considerarla, come dicono gli americani, "*as American as apple pie*". Peraltro, come noto, negli USA il lobbying gode di protezione costituzionale al Primo Emendamento, quale libertà di parola per convincere il decisore pubblico².

Purtroppo, la mancanza di una chiara, univoca ed efficace regolamentazione delle attività di lobbying rende difficoltosa, nel nostro Paese, la costruzione di un rapporto rispettoso e trasparente tra decisore pubblico e interlocutore aziendale. Tale lacuna, permette, da un lato, l'esistenza di una molteplicità di attori che "fingono" di svolgere la professione di lobbista, operando in realtà con modalità e schemi assolutamente lontani dalle migliori pratiche della professione; e, dall'altro, determina una maggiore "opacità" dei processi decisionali, aspetto che spesso rappresenta un vulnus per la definizione di politiche pubbliche efficaci e una possibilità di influenza impropria per coloro i quali, agendo da "faccendieri", sfruttano esclusivamente le proprie conoscenze non operando secondo i canoni della professione di rappresentante degli interessi.

Per questi motivi, il Gruppo di Lavoro Public Affairs di American Chamber of Commerce in Italy ("AmCham Italy") è convinto che solo una norma generale sulla formazione delle decisioni pubbliche e sulla regolamentazione delle attività di lobbying possa collocare questa attività in un contesto equilibrato e unitario.

La composizione e la valorizzazione di legittimi interessi particolari, rappresentati in modo trasparente, sono un elemento costitutivo ed essenziale del metodo democratico.

L'elaborazione di politiche pubbliche efficaci, coerenti e significative richiederebbe un continuo e costante confronto con le controparti in causa, per permettere al legislatore di giovare delle competenze dei diversi portatori di interesse. Eseguito con trasparenza, questo processo

2. Come sostenuto dalla Corte Suprema, a partire da U.S. v. Harris del 1954; fonte: <http://magna-carta.it/articolo/la-democrazia-e-le-sue-lobbies/>

aiuterebbe l'identificazione e la valutazione delle diverse opzioni, lasciando al decisore pubblico la scelta finale, in base a valutazioni chiare e giustificate.

L'emanazione, da parte di Parlamento, Ministeri e Regioni, di discipline diverse e parziali costituisce un aggravio delle incombenze per le aziende, rendendo complicato il raggiungimento di obiettivi all'insegna della trasparenza.

Pertanto, sulla base delle analisi e delle raccomandazioni che presentiamo di seguito, chiediamo al Parlamento l'impegno a varare – in tempi adeguati – una regolamentazione della materia.

2. COME REGOLAMENTARE IL LOBBYING: UNA COMPARAZIONE

Il concetto di "lobby" in Italia è da sempre utilizzato come sinonimo di fenomeni negativi come il malaffare, la corruzione e l'opacità della decisione pubblica. Si tratta di un concetto, tuttavia, connaturato alle più moderne democrazie pluraliste occidentali che applicano il modello legislativo aperto. Nata dal latino "Laubia" (chostro), stessa etimologia della parola "loggia" tristemente utilizzata nei casi di malaffare politico ed economico, la lobby sta però assumendo nei principali ordinamenti un significato positivo anche grazie alle iniziative regolamentari e legislative sul tema.

È necessario, in premessa, comprendere la base di partenza della regolamentazione del lobbying nelle democrazie occidentali. L'idea di costituzionalismo anglosassone, in contrapposizione a quello giacobino alla base degli ordinamenti dell'Europa centrale e mediterranea³, si basa sulla decisione pubblica come frutto della scelta, da parte del decisore, di uno tra più interessi contrastanti a seguito di un negoziato tra le parti. Diversamente, gli ordinamenti che afferiscono al modello giacobino fanno riferimento all'idea di "volontà generale", preesistente a chi decide e quindi insindacabile dal legislatore e dai gruppi di interesse particolare. Da questa differenziazione nascono i diversi orientamenti dei legislatori anglosassoni, da un lato, e mitteleuropei dall'altro nei confronti di una regolamentazione del lobbying.

La regolamentazione statunitense si basa sul Lobbying Disclosure Act del 1995, adottato diversi decenni dopo la prima legge sul tema, istituita addirittura nel 1946. La riforma è giunta a seguito di diversi casi di corruzione e malfunzionamento della regolamentazione, che hanno coinvolto sia i lobbisti sia i decisori pubblici. L'amministrazione Obama nel 2009 ha introdotto ulteriori regole etiche sulla trasparenza dei rapporti economici tra soggetti privati e decisori pubblici (membri di Governo, Congresso e agenzie statali) e nuove regole sulle revolving doors, ovvero il

3. Cfr. P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè 2011.

passaggio dal settore pubblico a quello privato e viceversa. Anche il nuovo Presidente, Donald Trump, ha annunciato sin dai primi mesi del proprio mandato una “stretta” nei confronti degli ex decisori pubblici che diventano lobbisti, proponendo un periodo di “raffreddamento” tra un incarico e il successivo di ben 5 anni (a differenza dei 2 attuali).

La legge del 1995 definisce l’attività di lobbying come “ogni comunicazione scritta o orale, comprese le comunicazioni elettroniche, indirizzata a un pubblico ufficiale appartenente a un ufficio esecutivo o legislativo, svolta per conto di un cliente e relativa alla formulazione, modifica o adozione di atti federali”. La legge definisce le caratteristiche del lobbista e il ruolo e le funzioni dei decisori pubblici. È previsto un albo dei lobbisti in entrambe le Camere, che indica le attività lavorative ed economiche svolte nel corso del periodo di riferimento, con provvedimenti che regolano la reportistica periodica delle attività da parte dei lobbisti e dei decisori e sanzionano i comportamenti contrari alla legge.

Una peculiarità ulteriore dell’ordinamento statunitense attiene alla specifica regolamentazione sul finanziamento della politica. Con grosse differenze rispetto alle dinamiche dei tradizionali sistemi partitici europei, la competizione elettorale negli USA si svolge infatti per mezzo dei PAC (Political Action Committees), strumento previsto dal Federal Election Campaign Act del 1971. I PAC sono potenti strumenti di creazione del consenso elettorale, e sono organizzazioni finalizzate alla raccolta di fondi per finanziare la campagna elettorale di candidati. Questi ultimi, nella loro piattaforma programmatica di norma includono le istanze dei gruppi di interesse particolare che hanno sostenuto la campagna. Ogni candidato non è obbligato ad accettare le istanze proposte dai gruppi di pressione, sebbene non viga un vincolo di mandato: l’unica sanzione riconosciuta è di tipo politico, sull’opportunità di scegliere un candidato che non appoggi l’interesse che lo ha sostenuto economicamente. La legge prevede una commissione che regola le attività dei PAC, la Federal Election Commission, che dispone un registro per la trasparenza dei PAC, sul quale sono registrati i dati sui soggetti che hanno donato somme di denaro. Ai diversi tentativi di porre un tetto massimo ad ogni singolo PAC ha risposto una sentenza della Corte Suprema, che nel 2011⁴ ha sostenuto che porre limiti ai PAC sarebbe contrario a limitare la libertà di espressione.

Molti Paesi europei, permeati dai principi del costituzionalismo giacobino, hanno invece avuto modo di sperimentare sistemi di regolamentazione del lavoro dei lobbisti con risultati molto diversi tra di loro e, soprattutto, differenti rispetto alle controparti d’Oltreoceano. Sorprendentemente, protagonisti di tali sforzi sono stati soprattutto i nuovi Paesi democratici nell’Europa dell’Est, piuttosto che – come ci si potrebbe aspettare – le democrazie industriali più avanzate dell’Europa occidentale. Tale evidenza, peraltro, è in netto contrasto con l’esperienza del Nord America, dove la regolamentazione del lobbying è emersa come tentativo di gestire una classe altamente sviluppata di lobbisti professionisti all’interno dei principi democratici.

4. Citizens United contro General Election Committee del 21 gennaio 2010.

Nel contesto dell'Europa orientale, più che nell'Unione europea, le regolamentazioni appaiono invece finalizzate a creare una gabbia tale da rendere sì trasparente il ruolo del lobbista ma soprattutto a confinarne l'attività entro precise strumentazioni e prevenire ogni fenomeno degenerativo.

A livello comunitario, negli anni Novanta il Parlamento europeo ha introdotto un proprio Registro dei lobbisti, seguito poi dalla Commissione europea nel 2008. Nel 2011 Parlamento Europeo e Commissione hanno deciso di uniformare la normativa europea attraverso un accordo interistituzionale che ha dato vita al comune Registro per la Trasparenza, riformato nel 2014.

La Commissione europea ha presentato il 28 settembre 2016 una nuova proposta di accordo interistituzionale, ancora in fase di negoziazione. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, il 31 gennaio 2019 ha modificato il proprio regolamento interno introducendo norme vincolanti sulla trasparenza delle lobby.

Numerosi tentativi sono stati intrapresi negli ultimi dieci anni in diversi Stati membri: normative specifiche sono state varate in Lituania (2001), Polonia (2005), Ungheria (2006, poi abrogate nel 2011 e regolata nuovamente nel 2013), in Francia (2009 e poi 2016), in Slovenia (2011), in Austria (2012) e in ultimo in Irlanda (2015)⁵.

Tra i sistemi statunitense e canadese e quelli europei ci sono due differenze sostanziali. Quella più evidente è nel valore secondario di molti ordinamenti europei. Germania, Lituania e Polonia, ad esempio, mantengono in vigore sistemi di registrazione in cui pochi lobbisti si preoccupano di registrarsi. I sistemi sono volontari oppure finalizzati a "fotografare" solo una piccola parte degli operatori. Le informazioni richieste sono spesso di portata limitata – in particolare per quanto riguarda la pubblicazione dell'attività finanziaria – e non sono facilmente accessibili al pubblico.

La seconda differenza è negli obiettivi dei sistemi di regole. La regolamentazione del lobbying, dal punto di vista nordamericano, è volta soprattutto a garantire trasparenza, ridurre la corruzione nel processo di definizione delle politiche e promuovere la responsabilità pubblica dei decisori. Alla base degli attuali sistemi normativi europei vi è, invece, il desiderio di facilitare l'interazione tra imprenditori e legislatori, nel tentativo di promuovere lo sviluppo economico, e non necessariamente per rafforzare la trasparenza e ridurre la corruzione. Scelta che ovviamente ha conseguenze importanti.

In primo luogo, l'iscrizione del lobbista europeo ai registri tende a essere una questione di convenienza.

La registrazione è ampiamente ignorata quando i lobbisti che rappresentano poteri economici rilevanti godono già di garanzie sufficienti di accesso. Inoltre, la maggior parte dei rapporti

5. Cfr. A. Zagarella, Come si regola la pressione nel mondo, in Lobby. La rappresentanza di interessi, RULES Research Unit Law and Economics Studies Università Commerciale Bocconi, Paper No. 2014-13.

informativi contengono informazioni inadeguate e, salvo poche eccezioni, la cui pubblicazione è relegata a documenti non facilmente reperibili.

Per un confronto sui principali sistemi di regolamentazione del lobbying nelle principali democrazie occidentali, di seguito una tabella:

Paese	Registrazione obbligatoria	Agenda pubblica dei decisori	Normative sulle revolving doors	Audizioni pubbliche	Definizioni di lobby e lobbista
USA	X		X	X	X
Regno Unito	X		X		X
Francia	X				
Germania				X	X
Unione europea		X*		X	X

* Cfr. articolo 11 comma 2 e 3 del regolamento interno del Parlamento europeo modificato il 31 gennaio 2019

Questo, in linea generale, lo stato dell'arte in Europa. Oggi la natura delle regolamentazioni del lobbying nel "Vecchio Continente" sta cambiando rapidamente, e Bruxelles ne è la più grande forza trainante. L'impulso dato dalle istituzioni europee sta trasformando il modo di concepire l'attività di lobbying a livello nazionale nei singoli Stati facenti parte, favorendo la riflessione su una regolamentazione volta a facilitare la partecipazione dei gruppi di interesse e a rafforzare la trasparenza del processo legislativo.

L'accordo inter-istituzionale e l'evoluzione della normativa sul lobbying nell'Unione europea

A proposito di regolamentazione delle istituzioni europee, il 22 luglio 2011, da ultimo modificato il 16 aprile 2014, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 191/29 l'Inter-Institutional Agreement del 23 giugno 2011, recante l'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. L'accordo regola le modalità di partecipazione dei gruppi di pressione ai processi di produzione normativa europea, che coinvolgono le due istituzioni firmatarie dell'accordo. Il "Registro per la Trasparenza" rappresenta dunque il primo passo nel tentativo di uniformare le regole adottate dalle istituzioni europee sull'attività di lobbying: anche il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea sono, infatti, invitati ad aderire all'accordo.

L'accordo tra Parlamento e Commissione istituisce e individua il sistema di gestione di un comune "Registro per la Trasparenza", per la registrazione e il controllo delle organizzazioni, delle persone giuridiche e dei lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche

dell'Unione. Le due istituzioni conservano, comunque, la libertà di utilizzare il registro in maniera indipendente per i propri specifici obiettivi. L'adesione al registro è volontaria: è previsto un sistema di iscrizione online, con incentivi come la segnalazione automatica delle consultazioni pubbliche su temi ai quali gli organismi registrati risultano essere interessati.

L'istituzione e il funzionamento del registro si basano sugli attuali sistemi di registrazione predisposti e avviati dal Parlamento nel 1996 e dalla Commissione nel giugno 2008. L'esperienza pregressa è stata integrata dagli esiti del gruppo di lavoro congiunto del Parlamento e della Commissione nonché dai contributi provenienti dai soggetti interessati, illustrati nella comunicazione della Commissione europea del 28 ottobre 2009, "Iniziativa europea per la trasparenza: il registro dei rappresentanti di interessi, un anno dopo", nonché dalla precedente Iniziativa per la Trasparenza, fortemente voluta dall'ex Commissario estone Siim Kallas (Commissione Barroso). Iniziativa che ha generato un Libro bianco e un Libro verde sul tema.

Il sistema di registrazione è volto a garantire il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, compresi i principi di proporzionalità e di non discriminazione, e del diritto dei deputati del Parlamento europeo a esercitare il loro mandato parlamentare senza alcun tipo di restrizione. Parlamento e Commissione si impegnano ad assicurare lo stesso trattamento a tutti i lobbisti e a garantire loro condizioni paritarie per la registrazione. Rientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati.

La definizione comprende un numero consistente di attività: ad esempio le iniziative condotte attraverso i media, i contratti con gli intermediari specializzati, i centri-studio, think tank e forum. Include anche i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, oltre alla preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali. Infine, le conferenze, i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione, nonché alle altre consultazioni aperte.

All'atto della registrazione – che avviene interamente ed esclusivamente per via telematica – i lobbisti devono fornire le informazioni generali e di base, in cui rientrano denominazione, indirizzo, numero di telefono, indirizzo e-mail e sito Internet dell'organizzazione, contatto per le attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro, finalità e mandato, settori di interesse, attività, numero di persone impegnate in tali attività; informazioni specifiche, in cui sono incluse le principali proposte legislative che hanno interessato le attività di chi effettua la registrazione nell'anno precedente, e le informazioni finanziarie sull'intero anno di attività in riferimento all'ultimo esercizio concluso; nonché la dichiarazione di rispettare il codice di condotta allegato.

La normativa europea prevede anche dei benefit per i lobbisti iscritti. Si tratta, come anticipato, della possibilità di essere informati tempestivamente per via telematica dell'apertura delle

consultazioni sui provvedimenti di loro interesse, e della facoltà di ottenere un pass speciale per l'accesso alle sedi delle istituzioni europee.

La Commissione europea ha presentato il 28 settembre 2016 una proposta di accordo interistituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo in merito a un registro per la trasparenza obbligatorio che contenga in un codice di condotta, le regole e i principi applicabili ai rappresentanti di interesse che agiscono nell'ambito delle istituzioni dell'UE. La proposta, in corso di negoziazione, intende sostituire il vigente accordo. I negoziati, per posizioni divergenti tra Parlamento, Consiglio e Commissione si sono interrotti ad aprile 2019, alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo. La Vicepresidente della Commissione europea, Věra Jourová, si è impegnata a ridare slancio ai negoziati a partire dall'insediamento della nuova Commissione europea.

La regolamentazione in Italia: novità normative⁶

La mancanza di un quadro normativo onnicomprensivo sulla materia ha fatto sì che, da un lato, la rappresentanza degli interessi continui a essere priva di un perimetro di regole che aiuterebbero a renderla più efficace ed efficiente, dall'altro ha permesso che ciascun livello istituzionale (Parlamento, Governo, ANAC, ecc.), procedesse all'emanazione di misure indipendenti le une dalle altre, aumentando in modo significativo la frammentarietà e l'asimmetria del sistema, rendendo di fatto ancora più complesso il lavoro ai rappresentanti di interesse. Vi è poi un'ulteriore criticità da non sottovalutare: data l'autonomia decisionale delle istituzioni, non tutte hanno provveduto a organizzare la materia con misure o provvedimenti. Molto peculiare è, ad esempio, il caso del Senato della Repubblica, che non si è dotato di alcun regolamento sulla rappresentanza di interessi, al contrario della Camera dei deputati, considerando che il nostro è un sistema di bicameralismo perfetto.

A titolo di esempio:

- Regolamento della Camera dei deputati: prevede l'istituzione di un registro dei lobbisti, la definizione dell'attività di lobbying e l'obbligo di presentazione di relazioni periodiche in merito all'attività svolta;
- Registri ministeriali: tra di loro differenti per alcuni aspetti, sono presenti al MIPAAF, MISE, Ministero del Lavoro, Ministero per la Semplificazione, MATTM, MIT;
- ANAC: con delibera del 6 marzo 2019 ha istituito un Regolamento disciplinante i rapporti con i portatori d'interesse particolari presso ANAC e ha istituito un'Agenda pubblica degli incontri. Il Regolamento, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 26 marzo 2019, riporta la

6. Il presente paragrafo è stato redatto facendo riferimento all'Issue Paper di FBLab, Centro Studi FB Associati, dal titolo "Regolamentare il lobbying, rafforzare la democrazia".

definizione di “decisori” e di “portatori di interesse”, stabilisce le modalità organizzative e i criteri per garantire gli incontri, prevede l’istituzione dell’Agenda pubblica degli incontri con i portatori di interesse;

- A livello regionale, Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria, Lombardia e Puglia hanno adottato misure in questa direzione, pur con sistemi e modalità differenti; la Sicilia prevede nello Statuto di autonomia la partecipazione all’elaborazione dei progetti di legge “delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali” (art. 12, comma 3), tuttavia non è stata ancora adottata una specifica legge di attuazione di tale principio, sebbene sia in corso presso l’Assemblea regionale l’esame del disegno di legge recante disposizioni in materia di lobbying presso i decisori pubblici (n. 343/A).

Da questo breve excursus si può facilmente notare come occorra al più presto armonizzare e uniformare il quadro regolatorio presente nei diversi livelli, così da facilitare e chiarificare il perimetro e far sì che i portatori d’interesse possano fare riferimento a un quadro di regole unico, organico, chiaro e trasparente, ottenendo in tal modo il riconoscimento “ufficiale” della propria professione e del proprio ruolo sociale ma altrettanto importante è che anche che i rappresentanti delle istituzioni siano finalmente garantiti nei loro colloqui e incontri con la società civile, le imprese e il terzo settore.

3. L’IMPORTANZA DEL RICONOSCIMENTO: ECCO PERCHÉ È IMPORTANTE PROCEDERE VERSO UN QUADRO NORMATIVO UNICO

In un’epoca di profonde trasformazioni politiche, sociali ed economiche, diviene sempre più strategica e cruciale la fase di costruzione delle leggi, che non solo devono essere aderenti alle principali norme costituzionali, ma devono essere in grado di interpretare una realtà complessa, interconnessa, spesso difficile da modellizzare all’interno di un testo di legge.

Per questi motivi, il legislatore, che ha il potere politico di decidere quale forma dare alle leggi, necessita di essere supportato nella redazione delle proposte normative e di confrontarsi con chi quotidianamente compartecipa alla vita pubblica sociale ed economica del Paese con trasparenza.

Questi soggetti sociali, rappresentati dalle associazioni di categoria, dalle aziende, dalle associazioni dei consumatori, dalle organizzazioni industriali, hanno la responsabilità di rispettare le leggi vigenti e le decisioni assunte dal legislatore ma hanno anche il diritto di essere riconosciuti come soggetti che partecipano al funzionamento della vita pubblica e democratica del Paese, in grado di condividere le proprie esperienze e proposte sulle materie in cui risultano essere parti in causa.

Come è noto, spesso la qualità della legislazione italiana sconta un problema di conoscenza delle specificità dei settori in cui viene applicata, derivante dall'impossibilità per il legislatore di avere piena competenza di tutto lo scibile umano. Se da una parte non è molto diffusa l'abitudine di avvalersi di esperti che rappresentino le criticità di un settore in modo chiaro e obiettivo, dall'altra si registra una mancanza di un libero, trasparente e partecipato confronto con i soggetti coinvolti dalla proposta di legge. Questi interlocutori sarebbero capaci di aggiungere elementi di valutazione e di discussione utilizzabili per meglio disegnare la legge, renderla più semplice da applicare e più efficace in riferimento ai risultati che si prefigge di ottenere.

Tutto ciò passa dalla volontà politica di rendere questo confronto un'abitudine e dalla possibilità di considerarlo elemento di trasparenza e necessità per aumentare la qualità delle politiche pubbliche.

Siamo convinti che non occorra un ulteriore testo di legge ex novo che miri a risolvere tutti i problemi sul tavolo, ma occorranza una serie di interventi mirati, che di seguito presenteremo brevemente, che possano rispondere in modo soddisfacente a dieci temi che il Gruppo di Lavoro ha individuato e descritto sinteticamente nel capitolo 4.

4. LE RACCOMANDAZIONI DEL GRUPPO DI LAVORO PUBLIC AFFAIRS

Sul tema della regolamentazione dell'attività di lobbying dal 1976 ad oggi sono stati presentati in Parlamento numerosi progetti di legge (se ne contano 65⁷ cui vanno aggiunti 11 progetti di legge attinenti alle pubbliche relazioni⁸).

Nessuno di essi è stato approvato e tramutato in legge dello Stato, per cui è compito e responsabilità della XVIII Legislatura affrontare nuovamente questo argomento, considerandolo nella sua corretta importanza, con il fine ultimo di permettere, da un lato, un rapporto più trasparente e fluido tra rappresentanza degli interessi e decisore pubblico e, dall'altro, per separare coloro che svolgono questa professione secondo i canoni di etica, trasparenza e responsabilità da coloro i quali sfruttano l'opacità del sistema per trarne profitto in modo indebito, screditando la figura del rappresentante di interessi.

Nel corso della XVIII Legislatura, attualmente in corso, sono state presentate ben nove proposte di legge in materia, di cui sei al Senato e tre alla Camera. Lo scorso 11 dicembre, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, è iniziato l'iter per la discussione in abbinata di tre progetti di legge a prima firma Silvestri (PDL 1827), Fregolent (PDL 196),

7. Cfr. F. Comin, Dopo tanti fallimenti le lobby aspettano (ancora) una legge, in Lettera43, 09/01/2020.

8. Cfr. P.L. Petrillo, Sulle lobby più trasparenza per i decisori: parla il Prof. Petrillo, in Lobbyingitalia.com, 21/07/2016.

Madia (PDL 721).

Per questo motivo il Gruppo di Lavoro Public Affairs di AmCham Italy ha deciso di non prospettare l'ennesimo progetto di legge, vista la numerosità di quelli già presentati, ma di elaborare alcune linee guida che possano essere di ausilio al legislatore per redigere un testo di legge "definitivo", in grado di affrontare efficacemente tutti i principali nodi relativi alla regolamentazione di questa specifica attività.

Di seguito verranno perciò presentate dieci raccomandazioni per il legislatore, ciascuna descritta in modo sintetico ma esaustivo al fine di fornire un quadro chiaro della sua *ratio*.

Sulla base dell'intenzione espresso dalla relatrice di tutti e tre di progetti di legge On. Alaimo nel corso della seduta della I Commissione di mercoledì 18 dicembre 2019, nella quale "*ritiene opportuno svolgere un ciclo di audizioni informali, al fine di acquisire utili elementi di conoscenza in vista del prosieguo dell'esame dei provvedimenti*" il Gruppo di Lavoro Public Affairs di American Chamber of Commerce in Italy è a completa disposizione del Governo e del Parlamento per approfondire alcuni aspetti laddove necessario ed eventualmente ad aprire un confronto aperto con il Governo per raggiungere il risultato finale: riconoscere i portatori di interessi quali soggetti sociali che partecipano e concorrono alla vita democratica del Paese.

1. PROGETTO DI LEGGE NAZIONALE/REGOLAMENTO UNICO, APPLICABILE IN TUTTI I CONTESTI ISTITUZIONALI

In Italia la regolamentazione del fenomeno lobbistico viene definita "*strisciante ad andamento schizofrenico*"⁹. Strisciante perché non esiste una legge quadro sulle lobby ma sono presenti, invece, molte norme che vanno a imporre comportamenti al decisore pubblico e ai lobbisti. Queste norme non sono presenti in modo organico e strutturato all'interno di una legge specifica ma sono sparse nell'ordinamento essendo quindi di difficile individuazione. L'andamento schizofrenico deriva, invece, dal fatto che questo complesso di norme sparse all'interno dell'ordinamento vengono generalmente disapplicate da coloro che le hanno approvate. Si dovrebbe, quindi, passare da una fase di iper-regolamentazione del fenomeno lobbistico ad una regolamentazione organica e strutturata dell'attività di lobbying.

Per superare l'attuale frammentarietà delle regole occorrerebbe pertanto varare una legge nazionale che disciplini l'attività professionale di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici dello Stato (per tali intendendosi il Presidente del Consiglio, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale e i vertici delle autorità

9. Cfr. P.L. Petrillo, *Democrazie Sotto Pressione*, Giuffrè Editore; 2011.

indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione) e che detti i principi fondamentali cui le Regioni dovranno attenersi nel disciplinare la materia. Ciò anche perché, in mancanza di una netta delimitazione dell'ambito dell'attività, è difficile distinguere i contorni della lobby legittima da attività qualificate come reati, quali il traffico di influenze illecite (che punisce chi sfrutta in modo improprio le sue relazioni con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio), la corruzione o il conflitto di interessi.

La mancanza di una disciplina unitaria fa sì che vengano regolate le attività di regolazione in alcuni Ministeri e in diverse Regioni (oltre che presso la Camera dei deputati, organo dotato di autonomia per la disciplina del processo legislativo). Al di là di alcuni tratti comuni (quali l'obbligo di iscrizione del lobbista in un apposito "registro"; la relazione sull'oggetto degli incontri; l'applicazione di sanzioni), si riscontrano significative differenze tra tali norme (relativamente ai destinatari istituzionali, ai diritti e doveri dei lobbisti, ai criteri di iscrizione al registro) che testimoniano l'esigenza di un intervento del legislatore nazionale che definisca un quadro unico e definito.

A ciò andrebbe aggiunta una chiara e precisa definizione del concetto di rappresentanza di interessi che rafforzi la separazione tra chi, con professionalità e legittimità, opera come lobbista e chi, invece, agisce con modalità contraria alla buona condotta e, come spesso è accaduto, alla legge.

In particolare, in questa definizione dovranno essere compresi tutti gli interessi, sia diffusi che particolari. Debbono ricadere nell'ambito della rappresentanza di interessi particolari l'attività professionale svolta da: referenti aziendali, consulenti esterni, rappresentanti di associazioni di categoria, ONLUS, albi e ordini professionali, sindacati, ecc., ad esclusione dell'attività svolta da organi costituzionali o rappresentativi della sovranità popolare - nonché dai partiti politici - e di quella svolta da esponenti sindacali e imprenditoriali, nell'ambito dei processi decisionali esclusivamente vincolati all'attività di concertazione.

Infine, andrebbe inserito anche un riferimento all'utilità dell'attività di rappresentanza di interessi per il processo decisionale pubblico, grazie al know-how messo a disposizione dai diversi e, spesso, qualificati soggetti che provengono da numerosi settori dell'economia e della società. Questo aspetto dovrebbe essere esplicitato nell'articolo 1 di una proposta di legge o all'inizio della relazione illustrativa, partendo dall'assunto di uscire dal preconcetto diffuso che vede il lobbying come attività da regolamentare perché pericolosa, nonché dall'opportunità di definirne il perimetro per preservarne gli aspetti positivi e di valore, proteggendola dalle distorsioni.

2. ISTITUZIONE DI UN REGISTRO PUBBLICO NAZIONALE E CODICE DI CONDOTTA

Per assicurare la massima trasparenza dell'attività è necessaria l'istituzione di un registro obbligatorio centralizzato dei lobbisti per tutte le pubbliche amministrazioni statali che offra anche un quadro di riferimento per la legislazione regionale.

L'iscrizione dovrebbe essere obbligatoria per chiunque volesse esercitare la funzione di rappresentante di interessi, con l'obiettivo di eliminare il fenomeno dei c.d. lobbisti occulti.

Nell'iscrizione al registro dovrebbe essere indicata – per ogni soggetto – la società di appartenenza e gli argomenti di interesse, questi ultimi aggiornabili a seconda del periodo e delle circostanze mediante l'utilizzo di una piattaforma web dedicata che coniughi le esigenze di trasparenza con le prerogative di riservatezza, evitando appesantimenti burocratici per gli operatori del settore.

Allo stesso tempo, si dovrebbe rendere pubblico anche lo storico giudiziario del professionista, valutandone la non ammissione in caso di condanne per reati di mafia o corruzione ai danni dello Stato. L'iscrizione obbligatoria 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.

Occorre, inoltre, individuare un organismo indipendente, composto da membri di elevata qualificazione professionale ed esperienza in materia, che dovrà garantire la gestione del registro al quale dovranno iscriversi coloro che svolgono l'attività in modo professionale. Si rende anche necessaria l'individuazione di regole omogenee cui dovranno attenersi le Regioni nel disciplinare la materia.

Già alcune Regioni hanno previsto tramite legge l'istituzione di un registro dei lobbisti (Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria e Lombardia), mentre altre istituzioni (MISE, Camera dei deputati) hanno emanato norme e regolamenti sulla rappresentanza di interessi.

Per evitare una frammentazione dei registri e l'impossibilità di effettuare analisi su basi di dati omogenee, nonché per avere un miglior controllo, è perciò auspicabile che venga perciò adottato un unico registro nazionale, valido per tutte le istituzioni (nazionali e non) interessate dalla presenza di rappresentanti di interessi, che offra strumenti di interoperabilità (Modello MISE/Dip.P.A.) per tutte le amministrazioni pubbliche, anche regionali e locali, interessate ad applicarlo.

A completamento del quadro regolatorio, è auspicabile l'adozione di un codice deontologico che possa rappresentare una codificazione delle *best practices* che dovranno essere adottate nell'attività di lobbying. Da questo punto di vista, esempi di codici a garanzia dell'integrità dei comportamenti sono rappresentati dalle misure adottate in Francia (dove vigono misure applicabili nelle due Camere del Parlamento) e in Austria. Nel Regno Unito sono vigenti Codici deontologici di condotta che disciplinano il comportamento di soggetti con cariche di Governo (*Ministerial Code*) e dei parlamentari (*Code of Conduct*). In ambito nazionale, si prevede l'adozione di un codice di condotta sia nella disciplina sulla lobby adottata dal MISE, sia nella legge sulla rappresentanza di interessi della Calabria (art. 10, L. n. 4/2016).

Anche in questo caso, l'Italia rischia di procedere in modo frammentato nella definizione di un codice di condotta, che invece dovrebbe avere validità nazionale e univoca per tutte le istituzioni, così da mettere tutti coloro che operano in questo settore sotto lo stesso cappello.

3. TRASPARENZA NEL PROCESSO LEGISLATIVO

Uno dei punti su cui si deve maggiormente lavorare è quello della trasparenza del processo legislativo. Infatti, è importante attuare una completa apertura al pubblico del processo legislativo, ivi inclusa la trasparenza sulle singole votazioni nominali, soprattutto nelle primissime fasi dell'iter normativo e nella fase cruciale in cui le proposte di legge passano al vaglio delle Commissioni Parlamentari.

Oltre al processo legislativo, lo stesso tipo di atteggiamento e comportamento dovrebbe essere applicato per i procedimenti non parlamentari (documenti governativi, ecc.), spesso altrettanto decisivi nella formazione della regolamentazione.

Per completare il quadro occorrerebbe introdurre l'obbligo di pubblicazione degli schemi di atti del Governo (es. bozze di 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.

Inoltre, sulla base del modello adottato in Gran Bretagna, si potrebbe sviluppare un modello che possa informare tutti circa gli interessi che il decisore pubblico ha deciso di ascoltare o meno. Grazie a questo meccanismo, sarà poi direttamente il mercato a sanzionare il decisore pubblico che non ha rispettato quello che viene definito "interesse generale".

Per permettere alla pubblica opinione di conoscere i legittimi interessi in campo rispetto a un progetto di legge, si dovrebbe prevedere un'apposita relazione illustrativa, nella quale descrivere le diverse posizioni dei rappresentanti di interessi e le risposte portate dal legislatore nei confronti delle istanze presentate.

Del resto, l'obbligo di motivazione è già previsto in ambito comunitario (art. 296 Trattato UE), mentre in ambito nazionale misure in tal senso sono dettate nello Statuto della Toscana (art. 39) e in quello dell'Emilia-Romagna (art. 17).

Infine, in considerazione della crescente importanza assunta dai procedimenti normativi regionali e locali, la proposta di legge dovrebbe dettare le linee guida per la trasparenza dei procedimenti normativi in questi ambiti, dal momento che il livello di trasparenza nelle Regioni e nei comuni è molto modesto e comunque fortemente disomogeneo.

4. TRACCIABILITÀ DEGLI INCONTRI

La pubblicità dei dati dei lobbisti e dell'attività di lobbying costituiscono una garanzia di chiarezza e legittimità delle scelte effettuate dai decisori pubblici e rappresentano un valido strumento per evitare influenze occulte esercitate da gruppi occasionali. In Italia vigono diverse norme di carattere generale volte a garantire l'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione. Tra le più recenti il cosiddetto "Decreto Trasparenza" (D. Lgs. n. 33/2013 e successive modifiche), che impone la totale accessibilità alle informazioni riguardanti le attività e l'organizzazione della P.A. Tuttavia, tale norma non considera l'attività lobbistica e, pertanto, vanno previsti idonei

meccanismi di completa apertura al pubblico del processo legislativo mediante la tracciabilità dell'attività di lobbying.

A tale proposito, misure specifiche sull'attività di lobby, che consentono l'accessibilità dei dati, sono previste sia per le istituzioni UE che in ambito nazionale. Infatti, i membri della Commissione UE hanno l'obbligo di comunicare sul sito *internet* i dettagli degli incontri con il lobbista, mentre in Italia gli iscritti al registro della Camera dei deputati debbono presentare una relazione annuale dell'attività svolta, pubblicata nel sito *internet* della Camera (e, quindi, accessibile a tutti).

Pertanto, sono auspicabili misure generali che, oltre a favorire la totale accessibilità agli atti, preservando le informazioni di carattere sensibile e confidenziale, dispongano che tutte le parti in causa debbano tenere una reportistica completa e aggiornata che permetta di verificare le agende degli incontri, l'argomento discusso, il luogo in cui sono avvenuti.

Per ogni incontro, entrambe le parti dovrebbero redigere un breve resoconto, in cui presentare i principali aspetti e/o proposte presentate.

5. REVOLVING DOORS

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

Allo scopo di evitare "conflitti di interessi", è auspicabile l'adozione di misure che impediscano a coloro che rivestono cariche pubbliche elettive (ad esclusione dei comuni al di sotto di una certa soglia) e/o alti funzionari pubblici (persone strettamente coinvolte nei processi decisionali e di policy-making) e componenti degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministeri di svolgere attività di lobbying per un arco di tempo congruo e definito dal termine del mandato o dell'incarico.

Come esempio di applicazione di questa norma, nella disciplina della rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati si preclude l'iscrizione al registro dei lobbisti a coloro che abbiano ricoperto nell'ultimo anno cariche di Governo o mandati parlamentari.

6. GARANZIA DELLA PARTECIPAZIONE DEI LOBBISTI AL PROCESSO DECISIONALE

Se da un lato è necessario imporre regole per i lobbisti, dall'altro è necessario fare in modo che venga assicurata la massima partecipazione dei portatori di interessi al processo legislativo e decisionale in generale, garantendo la parità di accesso alla pluralità degli interessi coinvolti dalla norma.

Dovrebbe pertanto essere contemplato il diritto per tutti i legittimi rappresentanti di interesse coinvolti ad essere ascoltati dall'organo decisionale, nell'ambito dell'istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati.

Nell'ordinamento già vigono disposizioni in materia. Si fa riferimento, ad esempio, all'articolo

144 del Regolamento della Camera e all'articolo 48 del Regolamento del Senato, che prevedono che tutte le Commissioni Parlamentari possano organizzare audizioni di rappresentanti locali e del settore privato, delle associazioni di categoria e di esperti del settore al fine di acquisire informazioni e documenti rilevanti per l'attività parlamentare. Tuttavia, tali audizioni sono del tutto discrezionali e non prevedono una relazione scritta sulle attività svolte.

Altro caso di studio è dato dalla norma che impone l'Analisi di Impatto della Regolamentazione-AIR (DPCM 11/9/2008, n. 170) per i disegni di legge e regolamenti del Governo. Essa impone, tra l'altro, la consultazione dei portatori di interessi e l'illustrazione delle posizioni emerse. Tuttavia, su tali aspetti la norma risulta poco applicata.

Ciò che si auspica in questa sede è che venga reso sistematico il ricorso alla consultazione dei portatori di interessi anche durante la formazione degli atti normativi del Governo (in senso ampio, come descritto nella raccomandazione n.3) prevedendo:

- Tempi certi di espletamento della consultazione dei portatori di interesse, per non appesantire l'iter di formazione degli atti normativi;
- Pubblicità dei contenuti alla consultazione, per garantirne la massima trasparenza.

7. SANZIONI

Per permettere una sana e trasparente attività di rappresentanza di interessi è assolutamente necessario delineare un quadro sanzionatorio volto a colpire i comportamenti illeciti e valido in egual misura sia per i lobbisti che esercitano la loro attività fuori dal registro sia per i decisori pubblici che non registrano gli incontri. Il compito di controllore spetterebbe inevitabilmente a un organo *super partes*, che possa in questo modo monitorare i dati del registro e che abbia allo stesso tempo la funzione di irrogare le sanzioni. Il quadro sanzionatorio dovrebbe interessare l'attività dei portatori di interesse e dei decisori pubblici in relazione al loro reciproco rapporto e qualora questo si strutturasse oltre gli obblighi imposti dal registro, dovrebbe prevedere sanzioni economiche e reputazionali per entrambe le parti, garantendo altresì il pieno diritto al contraddittorio nell'ambito delle procedure di erogazione delle suddette sanzioni.

Le leggi regionali attualmente in vigore sono state formulate sull'esempio del Registro europeo per la trasparenza, prevedendo un registro volontario dei lobbisti, un elenco di strumenti consentiti per lo svolgimento dell'attività e sanzioni specifiche per chi viola queste norme. La Toscana è stata pioniera di un provvedimento simile, con un'iniziativa legislativa che risale al 2002. La suddetta legge regionale, pur presentando evidenti e diversi limiti, prevede il richiamo formale, la sospensione temporanea e la revoca dall'iscrizione al registro dei portatori di interessi qualora si verificano comportamenti in contrasto con le regole dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

8. REGOLE PER I DECISORI PUBBLICI

Una disciplina completa ed efficace dell'attività di lobbying non può prescindere, oltre che da regole applicabili a soggetti esterni alle istituzioni, da regole applicabili nei confronti dei decisori pubblici. È auspicabile, quindi, un intervento o con norme di minimo impatto (come l'obbligo per i decisori pubblici di pubblicare l'agenda degli incontri) o con misure più stringenti (come quelle che impongono la trasparenza dei finanziamenti), al fine di favorire reciprocità nel rapporto di trasparenza che deve caratterizzare, come già evidenziato in precedenza, l'interlocuzione tra referente istituzionale e portatore di interessi, sapendo che anche il primo, in caso di condotte poco trasparenti, può alterare la legittima rappresentanza di interessi, tentando di sfruttare a proprio favore lo status di decisore pubblico.

9. MONITORAGGIO DELL'EFFICACIA DELLE REGOLE

In considerazione del fatto che da anni sono risultati vani i tentativi di giungere all'emanazione di una normativa della materia, si raccomanda che, nell'ipotesi in cui tale risultato venga finalmente raggiunto, possa essere anche delineato un sistema che ne verifichi l'efficacia. Lo strumento che si propone è quello dell'istituzione di un "Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi". Potrebbe trattarsi di un organo composto da membri di comprovata qualificazione professionale con un mandato a termine (es. quattro anni, rinnovabile una sola volta).

Nelle proposte di legge attualmente in discussione, vengono identificati due diversi soggetti atti al monitoraggio: ANAC (PDL 196), Comitato di Sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici (PDL 1827).

10. ISTITUZIONE DI UN COMITATO/AUTORITÀ PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Oltre a dover rafforzare e strutturare meglio la funzione dell'AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione), si potrebbe fare riferimento al caso inglese, laddove è radicata sia la pratica dell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione, sia la valutazione dell'impatto post-legislativo; il Regno Unito è comunemente ritenuto uno dei Paesi di riferimento per la qualità della legislazione.

Dopo i primi tentativi introdotti negli anni 80, l'uso e la pratica dell'impact assessment, caratterizzati per lo meno all'inizio da un approccio empirico, hanno dato luogo a processi di maturazione istituzionale, coinvolgendo un'ampia cerchia di soggetti sia a livello governativo che parlamentare.

L'analisi di impatto è generalmente richiesta per tutti gli interventi governativi di natura regolatoria (legislazione sia primaria che secondaria) che hanno effetti sul settore privato e sulle imprese, sulle organizzazioni della società civile e sui servizi pubblici.

L'analisi di impatto è richiesta se la proposta di nuova regolazione:

- impone costi aggiuntivi o riduce costi esistenti per le imprese e per le organizzazioni della società civile e del terzo settore nonché per i consumatori;
- impone nuovi oneri informativi o elimina quelli esistenti per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici;
- introduce costi amministrativi superiori ai 5 milioni di sterline per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici, oppure è probabile che sia di grande interesse politicamente o per i media;
- produce una redistribuzione di costi o benefici da un gruppo a un altro;
- comporta l'abrogazione o la modifica di legislazione esistente in relazione alla "one-in, one-out rule"

Oltre a costi e benefici, nell'analisi deve essere anche stimato l'impatto economico, sociale e ambientale. I metodi adottati nelle stime sono generalmente l'analisi costi/benefici e/o un'analisi che tenga conto di diversi criteri (multi-criteria analysis - MCA). Sono inoltre possibili consultazioni informali dei soggetti portatori di interessi (stakeholder) nella fase preparatoria di valutazione delle varie opzioni disponibili, mentre sono previste consultazioni formali dopo l'elaborazione dell'analisi costi/benefici.

L'analisi di impatto è predisposta dall'Unità per l'analisi della regolazione (Regulatory Impact Unit - RIU) del Ministero proponente l'atto normativo, assistita dall'Unità per la qualità della regolazione (Better Regulation Unit- BRU).

Se dal punto di vista dell'analisi preliminare l'Italia dovrebbe impegnarsi in un processo di miglioramento e perfezionamento degli strumenti, diversa è la situazione per quanto riguarda la valutazione ex-post, sulla quale nulla è stato progettato.

Ancora una volta si potrebbe mutuare dal modello inglese l'esempio del Post Implementation Review Impact Assessment, che mira a valutare gli impatti della legislazione approvata e a raccomandare eventuali modifiche se necessarie, introducendo la possibilità per tutti i rappresentanti di interessi coinvolti nella materia di portare, mediante memorie e analisi, le proprie posizioni di valutazione sulla legislazione oggetto di analisi.

Nelle sue analisi, l'OCSE conferma l'importanza di questi strumenti utili a migliorare l'efficacia, la qualità e l'efficienza della produzione normativa, elemento di competitività fondamentale per favorire un dialogo trasparente tra istituzioni e portatori d'interesse, nonché come fattore di attrattività nei confronti degli investitori esteri, aspetto nel quale l'Italia è in ritardo rispetto ai principali Paesi europei, come mostrano i principali ranking di competitività (Doing Business, Global Competitiveness Report, Economic Freedom Index)¹⁰.

10. I ranking citati sono elaborati annualmente rispettivamente da Banca Mondiale, World Economic Forum e The Heritage Foundation.

Anche in Francia, sebbene di carattere prettamente politico, è stato istituito il Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche, grazie alla modifica costituzionale intervenuta nel 2008, rendendo esplicita l'importanza di questo compito da parte del Parlamento.

Infine, sebbene poco conosciuta, si segnala l'esperienza della Regione Piemonte in materia grazie al "Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche", che aiuta le Commissioni consiliari permanenti e l'Assemblea nell'applicazione degli strumenti di qualità della normazione e nell'esercizio della funzione di controllo e verifica sull'attuazione delle leggi.

In generale, l'alto grado di specificità di questo compito, unita alla necessità di forti competenze di carattere tecnico, economico, giuridico e politico, renderebbe consigliabile procedere alla formazione di un Comitato sul modello inglese, composto da un collegio di esperti di diversa estrazione che abbiano come obiettivo quello di valutare dopo un arco temporale definito i risultati prodotti dalle leggi approvate dal Parlamento, fornendo analisi di impatto e suggerimenti su come migliorarle anche alla luce delle raccomandazioni raccolte dagli stakeholder di riferimento.

Infine, nei principali Paesi occidentali il processo di consultazione preventivo nella formazione delle politiche pubbliche è un elemento importante di confronto con i portatori d'interesse e la pubblica opinione. Sarebbe auspicabile che, anche in Italia, venisse adottato su base continuativa, così da permettere, da un lato, la formazione di politiche pubbliche di maggior qualità e chiarezza e dall'altro di fornire un contributo educativo alla pubblica opinione sul valore, l'importanza e la rilevanza delle politiche pubbliche nella vita della cittadinanza.

5. STRUMENTI PER L'APPLICAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI

Le raccomandazioni precedentemente illustrate troverebbero nello strumento del disegno di legge il veicolo più adatto per garantire una loro completa approvazione e attuazione, così come auspicato da questo Gruppo di Lavoro. Tuttavia, per favorire una maggiore velocità nell'implementazione di alcune di esse, il Gruppo di Lavoro, con l'ausilio del Prof. Francesco Clementi, ha immaginato quali strumenti giuridici siano oggi a disposizione per raggiungere l'obiettivo riflettendo, allo stesso tempo, su come creare consenso attorno a questo argomento.

Il percorso frutto di questa valutazione collettiva si articola in tre diversi momenti:

1. Il primo passo consiste nell'intervenire sulla materia mediante l'ausilio della Legge 400/1998 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", favorendo la presa d'atto del ruolo strategico giocato dai portatori d'interesse nella formazione del contenuto dei provvedimenti normativi del Governo – sia nella sua veste collegiale sia in quella dei singoli Ministeri – prevedendo l'introduzione di un parere pubblico (simile al processo di consultazione adottato a livello di Unione europea) nella definizione del

procedimento degli atti normativi del governo. L'introduzione di un parere unico e standard, in tempi brevi e certi, se possibile applicabile a tutti gli atti del Governo permetterebbe da un lato di aumentare la qualità delle leggi, grazie anche al parere competente di chi opera quotidianamente all'interno dello specifico ambito, e dall'altro di far partecipare in modo trasparente e riconosciuto i portatori d'interesse al processo di formazione delle leggi, nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità.

2. In parallelo al passo 1, è necessario che si apra un confronto tra lo Stato e le Regioni all'interno della Conferenza dello Stato/Regioni/Autonomie, in modo che vi sia la presa d'atto del ruolo che svolgono i portatori d'interesse nella definizione degli atti normativi regionali intorno alle materie attribuite alle Regioni e considerando la crescente volontà di autonomia regionale che emerge dalla discussione politica. In questo senso, un grave problema che dovrebbe essere affrontato in questa sede è la forte asimmetria che, inevitabilmente, in ragione dell'art. 117 della Costituzione, le competenze concorrenti sulle singole materie determinano sui portatori d'interesse, costretti a forme diverse di partecipazione e di intervento nei diversi ordinamenti regionali pur sulle stesse materie. Un problema serio e costoso, nonché amplificatore di inefficienze e confusione di carattere normativo, che dovrebbe essere discusso in questa sede con l'obiettivo di giungere a definire una regolamentazione quadro a livello regionale che si applichi ai portatori d'interesse, riconoscendo il ruolo delle Regioni e permettendo ai professionisti del settore di operare in un regime coerente a livello regionale.
3. Successivamente al completamento del passo 1 e del passo 2, si renderebbe necessario procedere all'armonizzazione del ruolo dei portatori di interesse anche all'interno dei regolamenti parlamentari, strumento fondamentale che disciplina la partecipazione e il funzionamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, così da chiudere il processo di riconoscimento e di definizione del ruolo e delle responsabilità dei portatori d'interesse.

Al completamento di questi passi, si avrebbe una situazione di profondo miglioramento per il riconoscimento dei portatori d'interesse quali attori sociali necessari a un miglioramento della qualità normativa e del processo democratico. L'ultimo step, automatico, consisterebbe nella "traduzione" di questi passi in un progetto di legge che li comprenda tutti in modo organico, così da colmare un importante gap normativo e competitivo nei confronti dei principali Paesi europei e internazionali.

AmCham Italy è a disposizione del Governo, del Parlamento, delle Regioni e di tutti i principali stakeholder per contribuire con entusiasmo e impegno a iniziative su questo tema, fondamentali per favorire una responsabile, trasparente e qualificata collaborazione tra istituzioni pubbliche e mondo privato.



American Chamber of Commerce in Italy

Via Cantù 1 - 20123 Milano
Tel. +39 02 86 90 661- Fax +39 02 39 29 67 52
amcham@amcham.it - www.amcham.it