

Senato della Repubblica
1° Commissione permanente (Affari Costituzionali)

**Audizione dell'Avv. Giampiero Zurlo, Presidente e Amministratore
Delegato di UTOPIA nell'ambito dell'esame del disegno di legge
recante Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la
rappresentanza di interessi
(A.S. 2495)**

23 marzo 2022

Egregio Presidente, gentili Senatrici, egregi Senatori,

desidero anzitutto ringraziare per aver voluto accogliere questo ciclo di audizioni e per aver dato a me e agli altri colleghi l'occasione per rappresentare il nostro punto di vista su un tema centrale per il funzionamento della vita democratica del Paese e per lo svolgimento del processo decisionale pubblico.

Lobby è una parola sfortunata, sempre più spesso erroneamente associata al malaffare, ma in verità rappresenta un elemento fondamentale di ogni sistema democratico pluralista evoluto, che aiuta il corretto funzionamento della vita democratica liberale di un Paese, migliorando le istituzioni che lo governano e rendendo sempre più trasparenti i processi decisionali. **Un'attività che trova specifico fondamento nella nostra Costituzione**, così come in altre Carte Costituzionali che rappresentano fari della democrazia.

Il fondamento giuridico del lobbying non è solo esplicitato in modo chiaro nell'art. 50 della nostra Costituzione, laddove si riconosce il diritto di *“rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità”*.

Molte altre norme costituzionali tutelano questo diritto, quali l'art. 2 che fa riferimento alle *“formazioni sociali dove si svolge la personalità dell'uomo...”*, o l'art. 3 che tutela l'*“effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*, oppure ancora l'art. 18 sul *“diritto di associarsi liberamente”* o l'art. 71 che garantisce l'iniziativa legislativa.

Ciò che vorrei tuttavia sottolineare è quanto l'attività di relazione con le istituzioni sia diventata sempre più strategica per qualunque azienda, piccola o grande, locale o multinazionale, che voglia competere sul mercato di riferimento.

La competitività di un'impresa è, infatti, sempre più influenzata dalle leggi del Paese che regolano i mercati e il c.d. *“rischio regolatorio”* è ormai considerato tra i principali fattori di competitività.

La formulazione inesatta o poco chiara di una norma non solo può renderla di difficile da applicazione, ma spesso può comportare eccessivi costi per le imprese, a danno anche dei lavoratori. Senza considerare che può essere elemento incrementale del contenzioso.

Ecco perché il lobbying è diventata un'attività professionale che viene posta al centro delle scelte strategiche aziendali e associative.

Ne è conseguita la nascita di nuove professionalità, molto richieste e difficili da trovare, in quanto basate su competenze complesse, tantoché le più autorevoli Università italiane hanno istituito negli ultimi anni importanti corsi di laurea o *post lauream*.

Il presupposto da cui dovrebbe dunque partire il Legislatore nella regolamentazione del lobbying è proprio quello di riconoscere una professionalità, la quale dovrebbe essere disciplinata non diversamente da come il nostro ordinamento fa con medici, avvocati, giornalisti e con le altre professioni regolamentate. Si ritiene quindi necessario fissare dei requisiti tecnico - professionali di chi può svolgere questa professione.

Devo invece purtroppo rilevare che il presupposto, o meglio la *ratio legis* di questo provvedimento è completamente opposta ed errata.

Si tratta di un **disegno di legge che nasce con spirito punitivo nei confronti delle lobby** considerate erroneamente quasi un pericolo per la democrazia, in quanto attività oscure legate al malaffare, e quindi da controllare per evitare fenomeni corruttivi.

Il lobbying invero va regolamentato, come detto, per migliorare la qualità della legislazione e dei processi decisionali, nonché con il fine di riconoscere una professione sempre più importante per il sistema Paese. E purtroppo se il vero spirito del disegno di legge non è questo, tutte le positività comunque contenute nelle disposizioni in esame, così come approvate dalla Camera dei deputati, vengono completamente meno.

Ci tengo sul punto a precisare che nel corso degli ormai 15 anni di professione ho più volte avuto l'onore e il piacere di essere audito presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, nonché dai Ministeri che nel corso degli anni hanno adottato i cd. "Registri per la Rappresentanza di Interessi", e in queste diverse occasioni ho sempre ribadito il mio supporto alla regolamentazione del lobbying, fino a ritenere che occorra sostenere un esame prima di iniziare a svolgere la professione (posizione considerata tra le più rigide nel nostro ambiente professionale).

Quindi non vorrei oggi ingenerare, con questo mio intervento, l'idea che io sia uno degli oppositori alla regolamentazione del settore, tutt'altro. Mi permetto di ribadire che se si vuole regolare l'attività di relazioni istituzionali con coraggio sarebbe più utile mettere un filtro qualitativo all'ingresso, come si fa con tutte le professioni regolate. E consentitemi di dire con fermezza che **il discrimine fra lo svolgere la professione in modo lecito e il porre in essere atti che possano ricadere nel reato di traffico illecito di influenze non può dipendere dall'aver compilato settimanalmente l'agenda degli incontri e aver allegato in modalità *open source* i documenti consegnati al decisore pubblico.**

In conclusione, mi permetto di segnalare **alcune specifiche anomalie tecniche delle norme in discussione**, che sono certo verranno segnalate anche dagli altri autorevoli soggetti auditi.

In primo luogo, appare evidente come, per via emendativa, alla Camera, **siano state introdotte delle esclusioni verso alcuni soggetti autorevolissimi che svolgono quotidianamente l'attività di lobbying e di rappresentanza di interessi**: mi riferisco in particolare all'esclusione delle organizzazioni imprenditoriali e all'esclusione dei manager delle società partecipate dallo Stato.

Si tratta di anomalie che, ove non corrette, creeranno molti problemi, non da ultimo una potenziale violazione delle regole in materia di concorrenza.

Difatti, una società privata che opera in un mercato libero (pensiamo a quello energetico) sarà obbligata a rispettare le regole imposte dalla legge, incluse quelle sulla rendicontazione e sulla pubblicazione dei documenti condivisi, mentre le società di Stato dello stesso settore saranno *legibus solutae*.

Tale anomalia risulta ancora più grave sotto un altro profilo.

L'art. 3 afferma che le norme "*non si applicano*" per una serie specifica di soggetti, e quindi vuol dire che alcuni non devono iscriversi nel registro per la rappresentanza degli interessi. Tra questi soggetti rientrano appunto le organizzazioni imprenditoriali, come Confindustria. L'art. 4, invece, afferma che "*non possono*" iscriversi al registro, fra gli altri, i manager delle società di Stato.

Ebbene, **non è stata chiarita** - e autorevoli giuristi e professori universitari ancora si stanno ponendo il tema - **la differenza tra "non possono" e "non devono", con il rischio che una delle due categorie finisca nel perimetro del traffico illecito di influenze**. Perché nel momento in cui facciamo assurgere questa legge a perimetrazione di questo reato ne consegue che i soggetti che non devono, o che non possono iscriversi nel registro, qualora svolgessero comunque l'attività di lobbying rischieranno di esporsi alla fattispecie penale.

In considerazione del ristretto tempo di audizione non entro nei dettagli degli ulteriori singoli articoli che meriterebbero di essere specificatamente migliorati, ma ritengo che gli elementi fin qui evidenziati dimostrino sufficientemente la necessità di apportare le opportune modifiche. Diversamente, gli effetti di una cattiva regolazione sarebbero molto gravi su diversi mercati.