

**Coalizione #Lobbying4Change**

**Memoria scritta in merito al ddl 2495**

**I Commissione Affari Costituzionali del Senato, 24 marzo 2022**

## Una legge sul lobbying, per il bene della democrazia

La richiesta di regolamentazione dell'attività di lobbying è la ragione fondativa della coalizione #Lobbying4Change, costituita da 35 organizzazioni non profit con profili, storie ed esperienze diverse tra loro ma accomunate dall'obiettivo di rendere i processi pubblici decisionali più trasparenti e inclusivi.

Solitamente, quando si parla di lobbying, il pensiero di molti va alle grandi aziende, agli interessi privati, a chi dispone di risorse economiche consistenti. Ci si dimentica che, grazie all'attività di lobbying, i decisori pubblici entrano anche in contatto con le istanze, le esperienze, le conoscenze, i punti di vista espressi dalle organizzazioni non governative, dagli enti del Terzo settore, dalle associazioni territoriali, dalle fondazioni. Una moltitudine di soggetti molto attivi nella società, che difendono l'ambiente, tutelano i diritti, rappresentano categorie in difficoltà o marginalizzate, conducono battaglie cruciali per l'avanzamento culturale e sociale del nostro Paese.

Tra i compiti dei decisori pubblici c'è quello di conoscere e valutare l'interezza degli interessi e dei punti di vista in campo prima di compiere una scelta. Solo grazie all'acquisizione di informazioni, dati, pareri, opinioni che provengono da tutti i soggetti potenzialmente interessati, una decisione può essere davvero informata ed equilibrata, determinandosi così un benefico impatto sul tessuto sociale e sulla stessa riduzione dei costi di implementazione delle norme (Ocse, 2017).

Abbiamo salutato con entusiasmo il varo da parte della Camera dei Deputati del testo oggi in discussione al Senato. Un testo dal valore non solo simbolico e culturale ma anche fattuale, operativo, che reca alcuni principi fondamentali e internazionalmente riconosciuti come in grado di rendere più efficace, trasparente e inclusivo il processo decisionale e quindi migliorare la qualità delle scelte democratiche del nostro Paese.

Un testo che intende finalmente colmare una grave lacuna nel nostro panorama normativo, cercando di mettere ordine nella materia anche superando le talvolta caotiche disposizioni che, in assenza di un quadro normativo unitario, ministeri, regioni, autorità indipendenti, comuni e Parlamento si sono dati nel regolare i rapporti con i portatori di interessi. Un testo, inoltre, che dichiara finalmente cosa sia lecito fare dinanzi a una normativa sul traffico di influenze illecite (introdotta nel 2012) che indica cosa è invece punibile.

Il grazie della nostra Coalizione va dunque ai Loro colleghi della Camera, per l'impegno nell'iniziativa e il primo passo concreto verso il raggiungimento dell'obiettivo di approvazione definitiva della legge.

A fronte dei molti aspetti positivi, il disegno di legge presenta tuttavia alcuni limiti e problemi importanti, sebbene puntuali e chiari nella loro interpretazione.

Il Senato - ci permettiamo di dirlo - può e deve affrontarli, anche alla luce degli impegni di altissimo profilo e di notevole difficoltà che il nostro Paese è chiamato ad affrontare, tra cui l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che sarebbero certamente favoriti da una buona legge sulla rappresentanza degli interessi.

Alla luce di queste premesse, qui di seguito illustriamo le proposte emendative della nostra Coalizione.

## Le nostre proposte migliorative

### 1. Più trasparenza e più chiara regolamentazione a livello territoriale

Abbiamo molto apprezzato il tentativo di mettere ordine in una pluralità di atti volti a regolamentare il rapporto tra portatori di interessi e i decisori pubblici proliferati in assenza di un quadro normativo organico e nazionale. Tuttavia, crediamo che nel testo manchino informazioni precise su come andrà regolamentata l'attività di lobbying a livello territoriale, aspetto non di secondaria importanza data la vasta attività lobbistica svolta sul territorio e, nello specifico, dato il ruolo cruciale che il livello territoriale svolgerà sull'ammissibilità o meno dei progetti del PNRR.

***RICHIESTA.*** *La nostra richiesta, pertanto, è che la legislazione approfondisca e chiarisca il tema della rappresentanza di interessi a livello territoriale, ad esempio con un decreto del Ministero della Pubblica amministrazione atto a regolamentare più dettagliatamente la relazione tra rappresentanza di interessi e decisori pubblici a livello regionale e locale.*

### 2. La legge deve valere per tutti

Una legge volta a regolamentare correttamente l'attività di lobbying non può stabilire che esistono interessi più legittimi di altri.

Che taluni interessi siano favoriti attraverso l'esclusione dagli obblighi della legge non ha alcuna valida ratio e genera discriminazioni, dislivelli, favoritismi del tutto inopportuni. Eppure è ciò che accade con il disegno di legge.

All'**articolo 3 comma 2** sono infatti esclusi dagli obblighi di trasparenza le associazioni imprenditoriali e i sindacati. Queste due categorie di attori, oltre all'attività di concertazione di fatto già esentata all'articolo 3 comma 1 lettera i) per quanto attiene le attività di concertazione, svolgono azioni di rappresentanza d'interessi generali a pieno titolo ed al pari, ad esempio, delle organizzazioni della società civile, con cui non di rado, peraltro, si trovano in competizione di interesse. Ebbene, per quale valida ragione le une debbano essere incluse e le altre no?

42 accademici italiani e internazionali hanno indirizzato al Senato una lettera (in allegato) con cui mettono in evidenza questa grave incongruenza. La gran parte della stampa e degli osservatori ha fatto altrettanto. A sua volta, la letteratura scientifica, basata su un'attenta analisi empirica, dimostra che l'esclusione di determinate categorie dagli obblighi previsti dalla legge renderebbe inefficace la regolamentazione del lobbying anche con conseguenze economiche negative per il Paese (Chari, Murphy, Hogan e Crepaz 2019, 197; OCSE, 2017).

Le migliori regolamentazioni degli Stati membri europei, come la *Loi Sapin II* (2016-1619) francese nonché le regole della stessa Unione Europea, non prevedono tali esclusioni. Le associazioni imprenditoriali italiane non solo si iscrivono al Registro della trasparenza europeo ma devono iscriversi anche al Registro del Ministero dello Sviluppo Economico, unico Ministero italiano ad avere una parziale regolamentazione del lobbying. La legge in discussione sarebbe dunque addirittura un passo indietro rispetto a quanto oggi già in atto nel Paese.

Infine, non si trascuri il fatto che tale esenzione esporrebbe le associazioni imprenditoriali e sindacali al rischio penale per il reato di traffico di influenze illecite (L. 190/2012) come già avviene oggi senza una normativa sul lobbying in grado di definire quale attività sia lecita e quale invece non lo sia.

Opportunamente escluse dalla legge per quanto attiene i momenti della concertazione, le associazioni imprenditoriali e sindacali non possono dunque essere escluse in qualità di mere rappresentanti d'interessi. E', e sarebbe, un grave errore di logica e un grave errore di merito.

**RICHIESTA.** La nostra forte richiesta, pertanto, è la reintroduzione delle associazioni imprenditoriali e i sindacati nella legge, nel rispetto della piena trasparenza della legge, degli altri attori coinvolti, delle raccomandazioni degli organismi internazionali\* e delle evidenze scientifiche.

### **3. Il principio di reciprocità per una legge sana ed equilibrata**

Essendo, uno degli obiettivi del presente provvedimento, quello di “garantire la trasparenza dei processi decisionali” (articolo 1, comma 2a), è nostra convinzione che il testo debba meglio rispondere alle aspettative dei cittadini e della società civile a essere informati sui decisori pubblici responsabili dell'avvio di “atti normativi e provvedimenti amministrativi generali” e di conoscere con quali interlocutori essi si siano confrontati e di quali informazioni e dati si siano alimentati in vista di una decisione pubblica.

Riteniamo un forte limite, ed anzi un vero e proprio errore, far ricadere solo sui soli portatori di interessi l'onere della trasparenza. Il disegno di legge ha infatti l'ambizione di legittimare la professione del lobbista eppure, al tempo stesso, tende a esporlo, da solo, allo scrutinio pubblico. Mai dimenticare che l'attività di lobbying si svolge in due: da una parte il portatore di interessi, dall'altra il decisore pubblico. Il quale ultimo dovrebbe essere altrettanto attento a rendere conto in maniera trasparente dell'interazione con i molteplici portatori di interessi e in generale dei suoi processi decisionali.

Senza un quadro di reciprocità, la relazione sarà fallata, menomata, destinata a fallire.

In questo senso, l'**articolo 5**, che introduce le agende degli incontri in capo ai portatori di interessi, contraddice quanto già oggi (pur timidamente) messo in campo da varie istituzioni italiane. In effetti, mentre i portatori di interessi aggiornano regolarmente il registro della trasparenza, i decisori pubblici rendono conto all'esterno degli incontri svolti con i portatori di interessi attraverso agende online periodicamente aggiornate. E' il caso del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), che a partire dal 6 settembre 2016, per iniziativa dell'allora Ministro Calenda, formalizzata con la Direttiva del 24 settembre 2018 dal Ministro Di Maio e confermata dai suoi successori, accompagna il Registro della trasparenza, aggiornato dai portatori di interessi che intendano incontrare i vertici politico amministrativi del ministero, con le agende degli incontri aggiornate dai decisori pubblici.

Lo stesso orientamento, volto a bilanciare gli impegni dei portatori di interessi con quelli delle istituzioni, è stato scelto dal Ministero dell'Ambiente (oggi MITE), che con D.M. 257 dell'1/8/2018 ha introdotto le agende pubbliche degli incontri con i portatori di interesse (oggi temporaneamente sospese) del vertice politico del Ministero, degli Uffici da esso strettamente dipendenti e anche dei Direttori generali.

Eguale, le istituzioni europee, di solito prese a modello per quanto riguarda la trasparenza dei processi decisionali, hanno introdotto agende pubbliche degli incontri tenuti dai Commissari e dagli alti dirigenti con i portatori di interessi. Anche le rappresentanze permanenti degli Stati membri, tra cui quella italiana, si sono via via adeguate rendendo conto volontariamente degli incontri con i lobbisti.

**RICHIESTA.** La nostra richiesta, pertanto, è che **l'articolo 5 sia riformulato, ripartendo gli oneri tra portatori di interessi e decisori pubblici**, che dovrebbero essere egualmente protesi a garantire trasparenza. Le agende degli incontri recanti informazioni sul luogo, la data, l'oggetto e i soggetti partecipanti all'incontro, con relative informazioni sull'eventuale documentazione resa disponibile, dovrebbero essere pubblicate sui siti istituzionali a cui fanno capo i decisori pubblici. Dovrebbero altresì essere resi noti i soggetti responsabili dei provvedimenti (Focal points), in modo da rendere edotti i portatori di interesse, o meglio gli iscritti al Registro, circa la parte dell'amministrazione pubblica da contattare e relazionare.

#### **4. Le consultazioni pubbliche non possono essere un'opzione**

Sempre per garantire piena reciprocità tra portatori di interessi e decisori pubblici, crediamo che la consultazione degli stakeholders debba essere non facoltativa bensì tassativa. Le istituzioni stesse (e la qualità delle scelte compiute dai decisori pubblici) ne guadagnerebbero senz'altro, quantomeno in termini di informazioni acquisite.

L'ascolto di tutti gli attori in gioco, come stabilito dai principi della Buona Regolazione (UE), contribuisce a norme efficienti ed efficaci (Ocse, 2018) ma anche allo sviluppo economico e a un uso intelligente delle risorse del Paese (Senato della Repubblica, 2015). Non solo: le consultazioni pubbliche, se gestite adeguatamente, consentono di

incrementare la fiducia dei cittadini e degli attori coinvolti verso la politica (Ocse, 2018). Un aspetto, quest'ultimo, non certo secondario in una fase storica di sofferenza del rapporto tra cittadinanza e politica.

La certezza di essere consultati rappresenterebbe inoltre un forte incentivo per i portatori di interessi a iscriversi al Registro della trasparenza e dunque un ulteriore miglioramento del sistema generale di policy.

Ancora, un ascolto proattivo dei portatori di interessi permetterebbe di superare quelle gravi asimmetrie informative che oggi segnano i nostri processi decisionali. Si garantirebbe infatti a tutti i portatori di interessi di essere messi sullo stesso piano e poter parimenti concorrere alla vita democratica.

Per portare un esempio, le organizzazioni della nostra Coalizione, che rappresenta soggetti del Terzo settore attivi su un ampio ventaglio di temi, troppo spesso sono tenute fuori dall'intera (o dalla gran parte della) fase istruttoria dei processi decisionali. Al contrario, il coinvolgimento degli iscritti al Registro dovrebbe essere il più ampio possibile, anche ad esempio, rendendo disponibili le bozze preparatorie degli atti normativi.

*RICHIESTA. La nostra richiesta, pertanto, è che **le consultazioni pubbliche di cui all'articolo 10 commi 1 e 4 siano rese obbligatorie.***

## **Migliorare la legge per migliorare il Paese**

Siamo convinti che queste proposte, puntuali e chiare, siano di grande beneficio per la qualità e la completezza del disegno di legge e possano decisamente migliorarlo.

Siamo altresì convinti che il loro accoglimento, da parte del Senato, risulti opportuno anche alla luce, come detto, delle prove cruciali che attendono il nostro Paese e che metteranno ulteriormente alla prova la fiducia dei cittadini verso le istituzioni, così come la capacità di queste ultime di accogliere le istanze (e le competenze) presenti nella società civile.

Il primo appuntamento è, appunto, quello dell'attuazione del PNRR, un'opportunità unica di rilancio del Paese nella quale i decisori pubblici devono coinvolgere in piena trasparenza tutti i portatori d'interessi per assicurarsi di compiere delle scelte efficaci.

Secondo uno studio del Censis di maggio 2021, l'80,4% dei cittadini teme che i fondi destinati al PNRR andranno a vantaggio di poche lobbies invece che dell'interesse pubblico. Un dato allarmante, che ha bisogno di risposte concrete in grado di smentire questi timori e disinnescare ogni possibile rischio.

Il 2023 sarà anche l'anno delle nuove elezioni politiche, che vedranno a pieno regime il sistema lacunoso di finanziamento privato alle forze politiche. Senza una legge sul lobbying che renda trasparenti i rapporti tra portatori di interessi e politica, rischiamo

una nuova pericolosa stagione di sospetti, ove non di indagini giudiziarie e comunque di sfiducia verso le istituzioni.

Anche per queste ragioni e, in generale, per la salvaguardia della democrazia stessa nel nostro Paese, crediamo che una regolamentazione della rappresentanza non sia più rinviabile. E' nostra viva speranza, per non dire fiducia, che il **Ddl 2495 incorpori trasparenza e inclusività**, quali valori imprescindibili, perché entrambe contribuiscono a rendere più compiuta la nostra democrazia e a legittimare e migliorare le decisioni pubbliche, vincendo la sfiducia tra i cittadini (Wirtz & Birkmeyer, 2015, p.390).

Con i nostri ringraziamenti e la piena disponibilità per ogni cosa dovesse occorrere.

## La Petizione

CAMPAGNA > IN CORSO

Una legge sul lobbying, per il bene della democrazia

18.781 FIRME

## La Coalizione #Lobbying4Change

THE *good* LOBBY

 **TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**  
Associazione contro la corruzione



 Slow Food® Italia

**GREENPEACE**

  
parliamentwatch.it

 **ALTROCONSUMO**

**manitese\***  
UN IMPEGNO DI GIUSTIZIA



**Per maggiori informazioni:**

Federico Anghel , direttore The Good Lobby: [federico@thegoodlobby.it](mailto:federico@thegoodlobby.it), 349 52 80 928

Fabio Rotondo, policy officer The Good Lobby: [fabio@thegoodlobby.it](mailto:fabio@thegoodlobby.it), 333 882 6872



# La lettera dei 42 accademici alla Commissione Affari Costituzionali

## del Senato

La comunità accademica specializzata in materia di politiche pubbliche e lobbying esprime la propria preoccupazione riguardo gli emendamenti presentati da alcuni Deputati, poi approvati, in merito agli obblighi di registrazione e trasparenza per le associazioni imprenditoriali e sindacali nella disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi.

Numerose ricerche dimostrano che restringere il campo di applicazione delle regole di rappresentanza di interessi, attraverso definizioni di lobbying deficitarie ed esenzioni per particolari categorie, mina gravemente la solidità e la legittimità delle norme sulla trasparenza. Il recente lavoro di MacKay e Wozniak sulla regolamentazione del lobbismo nel Regno Unito dimostra come un approccio ristretto alla definizione di lobbying possa portare all'esclusione del 90% dei lobbisti dai requisiti di trasparenza. Ricerche comparative condotte in quindici Paesi e nell'Unione Europea documentano come i regolamenti di maggior successo e più solidi siano quelli che includono tutte le categorie di organizzazioni politicamente attive, dalle società di consulenza assunte per conto di terzi, alle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e non governative.

È per queste ragioni che raccomandiamo vivamente ai rappresentanti del Senato di includere nella disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi tutte quelle organizzazioni il cui fine è anche quello di influenzare le politiche pubbliche. Esenzioni come quelle proposte negli emendamenti approvati pongono «seri problemi di legittimità e mettono in discussione l'efficacia complessiva della regolamentazione del lobbismo» (Chari, Murphy, Hogan e Crepaz 2019, 197).

Se l'obiettivo di questa legge è quello di migliorare la trasparenza, la fiducia nelle istituzioni e la partecipazione di interessi privati nella formulazione delle politiche pubbliche, allora è necessario che i requisiti di trasparenza si applichino a tutte le organizzazioni coinvolte in attività di lobbying (associazioni imprenditoriali e sindacali comprese).

Ci auguriamo che i Senatori e le Senatrici possano prendere in considerazione il nostro parere basato sulle nostre esperienze di ricerca.

Cordiali saluti,

Alberto	Alemanno	HEC Paris
Nastase	Andreea	Maastricht University
Joost	Berkhout	Amsterdam

Fraussen	Bert	Leiden University
Alberto	Bitonti	Università della Svizzera italiana
Marcello	Carammia	Università di Catania
Enrico	Carloni	Università di Perugia
Laura	Chaqués Bonafont	Barcelona
Raj	Chari	Trinity College Dublin
Francesca	Colli	Maastricht University, Netherlands
Michele	Crepaz	Queen's University Belfast
Jesse	Crosson	Trinity University, San Antonio, TX, USA
Maraam	Dwidar	Syracuse University
Alvise	Favotto	University of Glasgow
Baumgartner	Frank R	University of North Carolina at Chapel Hill (USA)
Bert	Fraussen	Leiden University
Alexander	Furnas	Northwestern University
Marcel	Hanegraaff	University of Amsterdam
John	Hogan	Technological University Dublin
Oliver	Huwylar	University of Vienna
Wlebke Marie	Junk	University of Copenhagen (KU)
Direnc	Kanol	Near East University
Emilia	Korkea-aho	University of Eastern Finland
Sarka	Laboutkova	Prague University of Economics and Business
Timothy	LaPira	James Madison University (USA)
Beth	Leech	Rutgers University
Renata	Lizzi	Università di Bologna
Geoffrey	Lorenz	University of Nebraska-Lincoln
Muiris	MacCarthaigh	Queens University Belfast

Conor	McGrath	Ulster University
Amy	McKay	Exeter University
Andrea	Mignone	Università di Genova
Gary	Murphy	Dublin City University
Anthony	Nownes	University of Tennessee
Andrea	Pritoni	Università di Torino
Isabel	Rozas	Trinity College Dublin
Arco	Timmermans	Leiden University
Josef Philipp	Trein	University of Lausanne
Dr. Tomas	Turner-Zwinkels	Tilburg University
Petr	Vymetal	Prague University of Business and Economics
Christopher	Witko	The Pennsylvania State University
Benjamin	Worthy	Birkbeck College

## Note

\* Organismi internazionali che hanno chiesto all'Italia una legge sul lobbying con linee guida nel 2021:

- CE (Commissione Europea) 24 febbraio, 20 luglio, 3 novembre
- GRECO (Gruppo di Stati Contro la Corruzione del Consiglio d'Europa) 29 marzo
- OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) 20 maggio
- OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) 21 settembre

\* OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD Publishing, Paris.

\* Senato della Repubblica (2015), [Better regulation for better results](#), Roma.