

Audizione informale dinanzi alla Commissione Affari costituzionali, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2495 - Rappresentanza di interessi

Gianluca Comin

Docente di Strategie Di Comunicazione e Tecniche di Pubblicità presso l'Università
Luiss Guido Carli; Presidente di Comin & Partners

La regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi costituisce, ormai da anni, una priorità sia per i decisori pubblici sia per tutti i professionisti delle relazioni istituzionali. L'assenza di una regolamentazione unitaria a tutti i livelli istituzionali rappresenta per il nostro Paese una lacuna troppo profonda: tale vulnus normativo, inevitabilmente, delegittima non solo il ruolo dei portatori di interessi che agiscono secondo principi di eticità, trasparenza e competenza, ma anche quello dei referenti pubblici che operano in modo trasparente e onesto, pur senza sacrificare l'ascolto e il dialogo con i soggetti verso i quali le loro decisioni genereranno un impatto.

Le relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi rappresentano una realtà ormai imprescindibile in tutte le democrazie pluraliste, caratterizzate da più centri di potere, dal riconoscimento costante di nuovi diritti economici e sociali e da nuove forme di partecipazione. In questo contesto, il lobbista coadiuva le Istituzioni e le Amministrazioni nel processo di composizione degli interessi, offrendo un supporto/apporto conoscitivo ai decisori (anche non eletti) funzionale ad interpretare i diversi contesti in cui viene applicata la legislazione e, dunque, ad adempiere al meglio alla "scelta pubblica", in linea con i principi riconducibili alla nostra Costituzione.

Per tutte queste ragioni, abbiamo apprezzato molto l'importante traguardo raggiunto con l'approvazione della Camera dei Deputati del testo unificato e altrettanta soddisfazione il settore dimostra ora per il celere lavoro che questa Commissione sta svolgendo per giungere ad una rapida approvazione della norma, prima della fine della Legislatura. Tuttavia, dopo i quasi 100 tentativi di disciplinare in modo onnicomprensivo l'attività di rappresentanza degli interessi e le numerose iniziative autonome, sia della Camera dei Deputati, sia di diversi Ministeri e Regioni, **è necessario constatare che questa non è la migliore delle leggi che ci potevamo aspettare.**

Dunque, anche se si concorda sulla necessità di approvare velocemente una norma sulla rappresentanza di interessi, riteniamo altrettanto necessario migliorare alcuni aspetti che altrimenti finirebbero per creare cortocircuiti applicativi che vanificherebbero lo sforzo compiuto dal legislatore. E dopo tanti anni di attesa, questo non ce lo possiamo permettere. Il Parlamento ha ancora diversi mesi davanti per poter giungere ad un testo migliore, frutto non solo del compromesso tra le diverse parti, ma anche di una necessaria ricomposizione degli interessi, che in una democrazia moderna devono essere sempre dialettici, e di certo non possono non esserlo in questa norma, visto il tema che si affronta.

Ci sono almeno tre macro-motivazioni che spingono a chiedere di rivedere il testo:

a) Sbilanciamento tra i doveri (troppi) e i diritti (pochi) del rappresentante di interessi.

Il funzionamento del Registro, così come disegnato dalla norma, risulta essere fortemente sbilanciato sulla figura del portatore di interessi, essendo previsti **solo in capo a quest'ultimo obblighi precisi e dettagliati** e mancando un opportuno bilanciamento con i "diritti" di partecipazione. Il Registro andrebbe rimodulato secondo principi di semplificazione e di ragionevolezza (secondo il modello Europeo), nonché di partecipazione e collaborazione.

All'interno del testo in discussione, i diritti previsti, sia di accesso al decisore sia alla decisione, appaiono condivisibili ma sono di "scarsa" rilevanza. In un'ottica di maggiore partecipazione e di open government, potrebbero essere ulteriormente integrati prevedendo, ad esempio, la possibilità per chi è iscritto al Registro di consultare in via diretta e privilegiata le informazioni inerenti alle policy e alla loro formazione, di assistere alle procedure decisionali e acquisire documenti relativi alla fase istruttoria (bozze, note, lavori preparatori ecc.), allargando maggiormente il perimetro di partecipazione già previsto dalla norma. Inoltre, la procedura di consultazione di un atto normativo o regolatorio di carattere generale andrebbe resa obbligatoria (fatta salva l'esclusione di alcune tipologie di atti predeterminati dal legislatore), al fine di realizzare un reale modello "sinallagmatico" dove agli obblighi e agli oneri di iscrizione al Registro per i portatori di interesse, con le relative sanzioni, corrisponda – secondo un meccanismo di reciprocità – un diritto di partecipazione al processo decisionale. Infine, durante l'approvazione alla Camera è stata eliminata la possibilità per i portatori di

interessi di “contribuire alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge d'iniziativa governativa”, prevista in una precedente formulazione del testo. Anche in ragione di quanto detto in precedenza, andrebbe reinserita questa facoltà.

Solo una reale e piena partecipazione al processo decisionale, anche in forma esclusiva rispetto a chi non è iscritto al Registro, può favorire il solerte adempimento ai diversi obblighi previsti e incentivare l'adesione al sistema che la norma vuole profilare.

b) Il rischio di generare “opacità per confusione”.

Se obiettivo della nuova normativa è garantire la trasparenza dei processi decisionali, il farraginoso e complesso sistema di reporting, collegato al registro, rischia di determinare l'effetto opposto. Troppo spesso, infatti, gli obblighi di trasparenza diventano un mero adempimento formale, che più nulla ha a che fare con l'accessibilità delle informazioni, la chiarezza e le motivazioni di cui i nostri procedimenti legislativi necessitano. Come è stato evidenziato dalla Corte Costituzionale in una sentenza del 2019, la raccolta massiccia di dati può addirittura ostacolare la trasparenza, con il rischio di generare “*opacità per confusione, proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti*”.

Dunque, oltre al principio di semplificazione, la norma andrebbe rimodulata anche sulla base del diritto alla privacy, non solo del soggetto/interesse rappresentato ma anche del rappresentante, in particolare per quelle informazioni più sensibili che attengono alle strategie aziendali, ad esempio si fa riferimento all'indicazione delle **risorse umane ed economiche impiegate su un progetto** nella Relazione che ciascun rappresentante deve trasmettere al Comitato di sorveglianza.

È necessario, dunque, far sì che il Registro diventi uno strumento user friendly e facilmente consultabile, richiedendo e pubblicando le sole informazioni effettivamente funzionali alla trasparenza. **Il passaggio necessario da compiere, per un testo di legge evoluto e funzionale rispetto ai diversi interessi in gioco, è quello dalla**

istituzione di un Registro statico dove si raccolgono dati alla creazione di una piattaforma abilitante, dove “costruire” la partecipazione democratica ai processi decisionali.

c) La trasparenza per tutti è la migliore prova della reale necessità di una legge sulla rappresentanza di interessi.

Le esclusioni di cui all’art. 3 comma 2, non solo si pongono in contraddizione con la normativa europea, ma rappresentano un limite della proposta normativa in quanto creano un sistema asimmetrico tra i diversi interessi rappresentati. **Se dopo diverso tempo, finalmente, si giungerà all’approvazione di una norma sulla rappresentanza di interessi – che noi “operatori del settore” chiediamo da tempo a gran voce – e se davvero si è convinti unanimemente della necessità di regolamentare questo settore, diventa ancora più significativo includere nel perimetro normativo tutti i soggetti che, a diverso titolo, operano per rappresentare interessi legittimi.**

Allo stesso tempo appare, inoltre, necessario rivedere le previsioni normative previste per i giornalisti. Come è già stato osservato nel corso di questo ciclo di audizioni da diversi colleghi, molti professionisti della comunicazione e delle relazioni esterne ed istituzionali sono anche giornalisti iscritti all’albo – come me – dunque, tale esclusione è incoerente e lontana dalla realtà che si intende regolare e finirebbe per penalizzare o escludere molti professionisti di questo settore, nell’esercizio della funzione di rappresentante di interesse. Ciò che dovrebbe rilevare nella definizione di portatore di interesse, infatti, non è tanto la qualifica del soggetto quanto la funzione svolta e il titolo (ovvero per nome e per conto di chi) sulla base del quale si esercita tale attività.

È importante, dunque, fornire una definizione chiara, unitaria e completa di cosa si intenda per “lobbista” e di quali debbano essere le competenze necessarie, il perimetro di azione entro il quale ci si muove e la rilevanza istituzionale e sociale di questo tipo di attività. Il lobbista è colui che, professionalmente e in maniera continuativa, rappresenta, ad ogni livello, gli interessi, le posizioni e le proposte di soggetti privati verso il decisore pubblico, al fine di favorire un vantaggio o evitare uno svantaggio (di natura economica e/o sociale). Ad oggi, in Italia, non viene fornita una risposta unitaria e coerente su come tale attività venga portata avanti e a quali regole sia necessario attenersi al fine di garantire un operato nel pieno rispetto reciproco. La norma in esame

intende colmare tale vuoto normativo, ponendo però delle esclusioni che non sono del tutto coerenti con l'obiettivo annunciato di piena e completa trasparenza.

In conclusione, occorre ribadire che gli strumenti attraverso cui rendere pienamente effettivi gli obiettivi di partecipazione, reciprocità e trasparenza hanno un compito particolarmente decisivo in quanto consentiranno alla norma di tradursi in azione concreta. Un aspetto non secondario se si considera che, troppo spesso, nel nostro Paese, nonostante le migliori intenzioni, diverse leggi non sono state attuate a causa della scarsa o carente previsione di strumenti idonei al raggiungimento degli scopi a cui la norma era preordinata. Proprio per questa ragione si ritengono particolarmente importanti i punti richiamati all'attenzione di questa Commissione e si auspica una revisione del testo, prima della sua approvazione.