

**Audizione di Telos Analisi e Strategie
presso la I Commissione permanente della Camera dei Deputati
nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 196 Fregolent, C. 721 Madia e C.
1827 Silvestri, recanti "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi
particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi"**

Roma, 11 giugno 2020

Telos A&S accoglie con favore le iniziative legislative per disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi particolari presso le Istituzioni pubbliche e ne auspica l'approvazione in tempi ragionevoli, per dare finalmente all'Italia un quadro normativo efficace ed omogeneo in luogo dei tanti interventi parziali che si sono succeduti nell'ultimo decennio, a livello centrale così come a livello regionale e locale.

Riteniamo in particolare che tutte le iniziative legislative in questione abbiano ben impostato la disciplina della rappresentanza di interessi come attività che consiste nel portare all'attenzione delle Istituzioni istanze e criticità che hanno origine normativa e che quindi possono trovare soluzione nel miglioramento del quadro normativo vigente.

Al contempo, Telos A&S desidera portare all'attenzione della Commissione I della Camera dei Deputati alcune riflessioni che speriamo possano contribuire a rendere il testo unificato più esaustivo ed efficace.

Abbiamo ritenuto opportuno corredare le riflessioni che seguono di proposte emendative.

Le riflessioni che seguono sono state articolate in tre macro-ambiti:

1. La finalità generale che a nostro avviso deve informare una legge-quadro in materia di rappresentanza di interessi, cioè la **garanzia della trasparenza e della parità di accesso ai procedimenti di formazione degli atti normativi**
2. L'opportunità di escludere dall'iscrizione al Registro pubblico e dall'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi particolari presso le Istituzioni quei soggetti che, in ragione dell'attività professionale che svolgono, si troverebbero in una situazione di **conflitto di interessi**
3. L'opportunità di adattare la disciplina al caso particolare di chi, come le **società di consulenza**, svolge l'attività professionale di rappresentanza degli interessi particolari presso le Istituzioni a nome e per conto di una pluralità di soggetti imprenditoriali o di altra natura (avendo un portafoglio più o meno ampio di clienti) e **rappresenta, quindi, più interessi particolari allo stesso tempo.**

1. Trasparenza e parità di accesso ai procedimenti di formazione degli atti normativi

Concordiamo con le finalità delle iniziative legislative in questione, come espresse ad esempio (nella forma più esaustiva) dall'art. 1, comma 2 della pdl Silvestri (A.C. 1827), e cioè da un lato garantire a tutti i portatori di interessi particolari la partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti normativi, in condizione di trasparenza e di parità di accesso, dall'altro assicurare la conoscibilità dell'attività di rappresentanza di interessi svolta presso le Istituzioni pubbliche.

Riteniamo che, per conseguire questo duplice obiettivo, sia opportuno che la legge-quadro garantisca il rispetto di alcuni principi:

a. La legge-quadro deve assicurare una disciplina unica applicabile a tutti i livelli di governo, da quello nazionale a quello regionale e degli enti locali.

A questo proposito, riteniamo corretto prevedere che le Regioni adeguino i propri ordinamenti alle norme dettate dalla legge-quadro, come già previsto dalla pdl Silvestri (A.C. 1827) all'art. 11, comma 2 e dalla pdl Fregolent (A.C. 196) all'art. 12, comma 2.

Tuttavia per dare concretezza a questo principio è **necessario che il Registro pubblico sia anch'esso un Registro unico nazionale**, valido per la rendicontazione delle attività di rappresentanza di interessi a tutti i livelli. A tal fine, **il Registro pubblico che le iniziative legislative in questione intendono istituire dovrebbe sostituire tutti i Registri in qualsiasi forma e a qualsiasi titolo istituiti fino ad oggi dalle Camere, dalle Amministrazioni centrali, dalle Autorità indipendenti e dagli enti territoriali.**

Una indicazione in tale senso sembra rinvenirsi, in forma implicita, nella pdl Silvestri (A.C. 1827), laddove al rappresentante di interessi si richiede di aggiornare l'agenda dei propri incontri con i "decisori pubblici" (art. 5, comma 1), nozione che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), comprende anche "i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali, i presidenti e i consiglieri delle province e delle città metropolitane, i sindaci, gli assessori e i consiglieri comunali dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti"; una formulazione simile si rinviene altresì nella pdl Fregolent (A.C. 196) che tuttavia dà della nozione di "decisori pubblici" una definizione meno dettagliata, comprendente "gli incarichi di vertice degli enti territoriali" (Art. 2, comma 1, lettera d).

Proposte di *drafting* normativo:

- **La definizione di "decisori pubblici" dovrebbe essere la più ampia possibile:** proponiamo quindi di recepire nel testo unificato quella della pdl Silvestri (art. 2, comma 1, lettera b)
- Proponiamo altresì di chiarire che il Registro si intende come "**Registro unico nazionale per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi**" e che in quanto tale "**sostituisce ogni altro Registro già istituito, alla data di entrata in vigore della presente legge, presso le Camere, le Amministrazioni centrali, le Autorità indipendenti e gli enti territoriali**"
- Riteniamo infine più coerente con l'impianto complessivo della disciplina che il Registro unico nazionale sia istituito presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, come previsto dalla pdl Madia (A.C. 721) all'art. 2, comma 1, anziché presso un'Autorità indipendente.

b. La legge-quadro deve porre un obbligo reciproco di trasparenza in capo ai lobbisti, da un lato, e ai rappresentanti delle Istituzioni, dall'altro

Coerentemente con il duplice obiettivo sopra richiamato (garantire la partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti normativi ed assicurare la conoscibilità dell'attività di rappresentanza di interessi), **riteniamo imprescindibile che la legge-quadro ponga un obbligo reciproco di trasparenza, tanto in capo a chi rappresenta interessi particolari, quanto in capo al decisore pubblico.**

Ne consegue che, all'obbligo per il professionista della rappresentanza di interessi di iscriversi ad un Registro e di rendere pubblica la propria attività, deve corrispondere **l'obbligo, per il**

decisore pubblico, di assicurare a tutti i rappresentanti di interessi la possibilità di partecipare in maniera tempestiva alla formazione degli atti normativi di carattere generale, con i propri commenti e le proprie proposte.

Per questa ragione, non concordiamo con l'impostazione della pdl Fregolent (A.C. 196) nella parte in cui all'obbligo per il rappresentante di interessi di iscriversi al Registro fa corrispondere la mera facoltà, per lo stesso, di *"presentare ai decisori pubblici domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti"* e di *"svolgere ogni altra attività diretta a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale e concorrere alla formazione della decisione pubblica, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei loro confronti"* (art. 8, comma 1, lettera a). Né riteniamo sufficiente prevedere che il decisore pubblico garantisca al rappresentante di interessi particolare iscritto al Registro *"l'accesso ai documenti e alle comunicazioni ove l'interesse rappresentato sia pertinente all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto"* (Art. 9, comma 2), principio del tutto condivisibile che tuttavia necessita di essere tradotto in una **disposizione vincolante per il decisore pubblico.**

Concordiamo solo parzialmente con l'impostazione della pdl Silvestri (A.C. 1827), nella parte in cui dispone che *"ciascun decisore pubblico il quale intenda proporre o adottare un atto normativo o regolatorio di carattere generale può indire una procedura di consultazione"*, alla quale i rappresentanti di interessi iscritti al Registro possono partecipare *"mediante l'invio di valutazioni o proposte sullo schema dell'atto"* preventivamente condiviso dal decisore pubblico nella parte ad accesso riservato del medesimo Registro (art. 9, commi 1-2).

Riteniamo che la legge-quadro debba porre in capo al decisore pubblico (che si tratti di uno o più parlamentari, o di uno o più Ministeri, o di uno o più Assessorati regionali) l'obbligo di condividere con i rappresentanti di interessi iscritti al Registro lo schema dell'atto che intende proporre o adottare e di sottoporlo a consultazione entro un termine che potrà essere modulato a seconda dell'urgenza dell'atto stesso (ad esempio, seguendo l'impostazione della pdl Silvestri, 20 giorni per un atto non urgente, 5 giorni per un atto urgente come un Decreto-Legge).

L'impostazione da noi proposta, oltre a rendere più coerente il disegno complessivo della legge-quadro con le sue finalità, intende porre rimedio ad alcune criticità che abbiamo riscontrato nell'esercizio della nostra attività di professionisti della rappresentanza di interessi:

- La mancata pubblicazione degli schemi di atti normativi del Governo, anche di rango legislativo (ad es. degli schemi di Decreto Legislativo prima della loro trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti per l'espressione del parere non vincolante) alimenta il "mercato delle bozze"
- Con qualche (rara) eccezione, gli schemi di atti normativi del Governo non sono sottoposti a consultazione pubblica, con l'effetto di pregiudicare ogni reale prospettiva di partecipazione dei rappresentanti di interessi e di discriminare, di fatto, tra i rappresentanti stessi a seconda della "facilità di accesso" di ciascuno di loro al decisore pubblico di volta in volta competente in materia
- In ogni caso, l'uso sempre più pervasivo della decretazione d'urgenza e della delega legislativa rende spesso vano ogni tentativo di partecipazione all'iter di formazione degli atti normativi da parte dei rappresentanti di interessi particolari, proprio in ragione della mancata o insufficiente pubblicità di tali procedimenti in sede governativa.

Proposte di *drafting* normativo:

- Assumendo come testo base, per questa parte, la pdl Silvestri (A.C. 1827), proponiamo di sostituire il comma 1 dell'art. 9 con il seguente:

"1. Ciascun decisore pubblico il quale intenda proporre o adottare un atto normativo o regolatorio di carattere generale indice una procedura di consultazione pubblicandone notizia nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione ed inserendo lo schema dell'atto nella medesima parte del Registro."

Siamo consapevoli che questa proposta potrebbe incontrare resistenze che utilizzano l'argomento della incompatibilità dell'obbligo di consultazione pubblica sugli schemi di atti normativi (o almeno di quelli di rango legislativo) con il potere di iniziativa legislativa conferito dalla Costituzione a ciascun membro delle Camere, al Governo e ad altri organi ed enti.

Ci limitiamo ad osservare che a noi l'argomento appare davvero inconsistente, dal momento che l'obbligo di consultazione pubblica non comporterebbe in alcun modo l'obbligo per il decisore pubblico di tenere conto dei commenti e delle proposte avanzate dai rappresentanti di interessi in sede di consultazione.

Riteniamo inoltre che, all'obbligo in capo al decisore pubblico di porre in consultazione gli schemi di atti normativi, debba corrispondere l'obbligo in capo al rappresentante di interessi di assicurare la massima pubblicità e conoscibilità alla propria partecipazione alla consultazione medesima.

Per questa ragione è opportuno prevedere che sia garantita **non soltanto la pubblicità degli incontri tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici, ma anche la pubblicazione tempestiva ed integrale di tutti i contributi che i rappresentanti di interessi ritengono di trasmettere ai decisori pubblici**, di propria iniziativa o nel contesto di una procedura di consultazione pubblica.

Ciò renderebbe, tra l'altro, sostanzialmente inutile l'onere burocratico che deriva dall'obbligo in capo al rappresentante di interessi di presentare una Relazione annuale, tanto da giustificare a nostro avviso la soppressione di questo obbligo.

Desideriamo infine sottoporre all'attenzione del legislatore l'opportunità che sia il decisore pubblico, in quanto direttamente o indirettamente responsabile verso i cittadini-elettori o comunque responsabile dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, il soggetto incaricato di aggiornare tempestivamente l'agenda degli incontri con i rappresentanti di interessi particolari e a curare la pubblicazione della documentazione da quelli trasmessa, capovolgendo così l'impostazione delle iniziative legislative in questione.

Proposte di *drafting* normativo:

- Assumendo come testo base, per questa parte, la pdl Silvestri (A.C. 1827), proponiamo di sostituire l'art. 5 con il seguente:

"1. Ciascun decisore pubblico inserisce nel Registro e aggiorna l'agenda dei propri incontri con i rappresentanti di interessi. Le informazioni contenute nell'agenda sono inserite, in formato aperto e riutilizzabile, nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione. Il decisore pubblico aggiorna settimanalmente l'elenco degli incontri svolti nella settimana precedente, con l'indicazione del rappresentante di interessi incontrato, del luogo in cui si è svolto l'incontro e dell'argomento trattato. Per ciascun incontro il decisore pubblico fornisce una sintesi degli argomenti trattati e del contenuto dell'incontro, per l'immediata pubblicazione nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione. Per ciascun incontro sono comunque indicati i seguenti elementi:

- a) Luogo, data, ora e durata*
- b) Modalità di richiesta dell'incontro e soggetto che ha formulato la richiesta*
- c) Oggetto dell'incontro*
- d) Soggetti partecipanti all'incontro.*

2. Per ciascun incontro con rappresentanti di interessi, il decisore pubblico inserisce altresì tempestivamente nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione la documentazione contenente proposte, ricerche e analisi eventualmente trasmessa dal rappresentante di interessi in occasione dell'incontro o successivamente ad esso."

- **Proponiamo altresì di eliminare dal testo della legge-quadro ogni riferimento alla relazione annuale** concernente l'attività del rappresentante di interessi iscritto al Registro [pdl Fregolent (A.C. 196), art. 7; pdl Silvestri (A.C. 1827), art. 8, commi 2 e seguenti].

2. Esclusioni dal Registro e dall'attività di rappresentanza di interessi

Riteniamo che la legge-quadro debba escludere tassativamente dall'iscrizione al Registro e, conseguentemente, dall'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi tutti quei soggetti che per conto e a beneficio di partiti, movimenti politici ed altre organizzazioni politiche (come ad esempio le fondazioni) organizzino o collaborino alla raccolta di finanziamenti da parte di soggetti privati, ovvero collaborino alle attività di comunicazione politica per conto di partiti e/o candidati.

Lo scopo di tale esclusione è quello di **prevenire il conflitto di interessi** che si configura ogniqualvolta un soggetto presti un servizio (remunerato o a titolo gratuito) in favore di soggetti inclusi nella nozione di "decisore pubblico", essendo in ciò facilitato dai propri rapporti con operatori privati, ed al contempo o in un momento successivo presti attività di rappresentanza di interessi per conto degli stessi operatori privati nei confronti dei medesimi decisori pubblici.

Inoltre, riteniamo opportuno che la legge-quadro escluda dal Registro e dall'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi anche gli iscritti all'Ordine degli Avvocati i quali, operando sotto il vincolo di riservatezza, non dovrebbero essere ammessi all'attività di rappresentanza di interessi fondata sulla trasparenza dei rapporti tra il titolare di interessi particolari e il decisore pubblico.

Proposte di *drafting* normativo:

- Il testo unificato dovrà chiarire che **i soggetti esclusi dall'iscrizione al Registro sono altresì esclusi dall'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi**, come già esplicitato dalla pdl Silvestri (A.C. 1827) all'art. 4, comma 5
- All'elenco dei soggetti esclusi, come ad esempio quello contenuto dalla pdl Silvestri (A.C. 1827) all'art. 4, comma 5, proponiamo di aggiungere le seguenti lettere dopo la lettera l):

m) coloro che svolgono per conto e a beneficio di partiti, movimenti politici e fondazioni politiche attività di raccolta di finanziamenti da parte di soggetti privati

n) coloro che svolgono attività di comunicazione politica per conto e a beneficio di partiti e movimenti politici, candidati o fondazioni politiche

o) gli iscritti all'Ordine degli avvocati.

3. Proposte per adattare la disciplina alle esigenze delle società di consulenza

Riteniamo infine opportuno che la legge-quadro tenga nella dovuta considerazione l'eventualità che il titolare di interessi legittimi non coincida con il soggetto che svolge l'attività di rappresentanza di tali interessi: ciò accade ogniqualvolta l'interesse sia rappresentato non dal titolare, ma da un consulente (nella gran parte dei casi, da una società di consulenza) che si troverà quindi a rappresentare una pluralità di interessi allo stesso momento, avendo un portafoglio di clienti più o meno ampio.

Occorre pertanto che la disciplina in materia di rappresentanza di interessi sia adattata anche a questo caso particolare, soprattutto nelle parti che riguardano:

- L'iscrizione al Registro e l'aggiornamento periodico dei dati [pdl Silvestri (A.C. 1827), art. 4, comma 4; pdl Fregolent (A.C. 196), art. 4, comma 3; pdl Madia (A.C. 721), art. 2, comma 3]

Nelle iniziative legislative in questione si fa sempre riferimento, al singolare, al *"soggetto titolare degli interessi particolari per conto del quale è svolta l'attività"* di rappresentanza di interessi. È necessario invece far riferimento al caso in cui uno stesso soggetto iscritto al Registro (è il caso di tutte le società di consulenza) sia chiamato a registrare ***"i dati identificativi dei soggetti titolari degli interessi particolari per conto dei quali il soggetto iscritto al Registro svolge attività di rappresentanza di interessi"***

Per la medesima ragione, nel caso in cui il Registro sia composto da più sezioni, occorrerà prevedere che uno stesso soggetto possa iscriversi a più di una sezione.

- La Relazione annuale, ove il legislatore voglia mantenere quest'obbligo in capo al rappresentante di interessi [pdl Silvestri (A.C. 1827) art. 8, commi 2 e seguenti; pdl Fregolent (A.C. 196), art. 7]

Occorrerà chiarire meglio l'obbligo per il rappresentante di interessi di indicare *"le risorse umane ed economiche effettivamente impiegate per lo svolgimento delle attività"* [pdl Silvestri, art. 8, comma 2, lettera c); pdl Fregolent, art. 7, comma 2, lettera c)]

Nel caso delle società di consulenza, tale obbligo rischia di coincidere con l'obbligo di rendere pubblico l'ammontare degli onorari professionali corrisposti da parte di ciascun cliente, senza alcun beneficio in termini di trasparenza e conoscibilità della partecipazione dei titolari di interessi ai procedimenti di formazione degli atti normativi. Si tenga conto, inoltre, che in molti casi l'onorario professionale corrisposto ad un consulente è riferito solo in parte all'attività di rappresentanza di interessi, dal momento che allo stesso consulente possono essere commissionati servizi diversi (ad esempio di monitoraggio, analisi ecc.).

Proponiamo quindi di specificare che ***“l'obbligo di indicare le risorse umane ed economiche effettivamente impiegate per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi non comprende gli onorari professionali corrisposti da soggetti titolari di interessi particolari a consulenti incaricati di rappresentare tali interessi.”***

- La procedura di consultazione [pdl Silvestri (A.C. 1827), art. 9, comma 2] deve prevedere la **possibilità per un soggetto iscritto al Registro di partecipare, mediante l'invio di valutazioni e proposte, anche per conto di un soggetto diverso, non iscritto al Registro, ma titolare dell'interesse che il soggetto iscritto al Registro rappresenta.**

Desideriamo infine portare all'attenzione del legislatore l'opportunità di chiarire il significato della disposizione contenuta nel pdl Silvestri (A.C. 1827) all'art. 8, comma 1: *“I rappresentanti di interessi non possono corrispondere, a titolo di liberalità, alcuna somma di denaro o altre rilevanti utilità a rappresentanti del Governo né ai partiti, movimenti e gruppi politici o a loro esponenti.”*

Riteniamo che tale disposizione debba essere chiarita specificando che ***“i rappresentanti di interessi non possono corrispondere, a titolo di liberalità, alcuna somma di denaro o altre rilevanti utilità ad alcun decisore pubblico, né possono svolgere attività di intermediazione tra i decisori pubblici e finanziatori privati”.***