

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione Affari Costituzionali,
della Presidenza del Consiglio e interni

Audizione in videoconferenza
della Federazione Relazioni Pubbliche Italiana
(FERPI)

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 – 30 giugno 2020

Egregi Onorevoli componenti la Commissione,

Vorremmo innanzitutto esprimere il nostro apprezzamento per l'iniziativa promossa ai fini di approfondire i temi della disciplina delle attività di *public affairs* e delle relazioni istituzionali. Ringraziamo la Commissione per averci invitato a fornire il nostro contributo.

La disciplina delle attività di *public affairs* e delle relazioni istituzionali, ovvero l'applicazione delle relazioni pubbliche al sistema istituzionale di *policy-making* e *decision-making* è da considerarsi matrice fondamentale dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e di lobbying (*stakeholder engagement* nella tradizione anglosassone). L'aggregazione ed articolazione di interessi particolari in gruppi di interesse e la loro partecipazione al sistema decisionale pubblico è un fenomeno che richiede una specifica normativa all'interno delle dinamiche di formazione della scelta pubblica.

Nei sistemi liberal democratici, l'articolazione e l'aggregazione di interessi particolari in gruppi di interesse e lo sviluppo di formati di partecipazione di tali soggetti al sistema decisionale pubblico, con modalità complementari rispetto al canale della rappresentanza politica, è un fenomeno specifico e come tale andrebbe normato per rispondere, con trasparenza e reciprocità, alle dinamiche di formazione della scelta pubblica.

Il confronto tra il decisore pubblico e i portatori d'interessi particolare rappresenta una delle principali espressioni della democrazia partecipativa. In primo luogo, infatti, l'attività di lobbying corrobora il lavoro alla base del processo decisionale attraverso la condivisione di informazioni legate all'expertise tecnica di operatori economici. In secondo luogo, la realizzazione di campagne di *advocacy* presenta come valore aggiunto la divulgazione di tematiche specifiche nei confronti dell'opinione pubblica e dei media.

Si sostiene quindi come dal libero confronto tra più gruppi di interesse – contestualmente coinvolti nel processo decisionale – e tra gli stessi e il decisore pubblico consegua un miglioramento nell'efficacia dell'attività di *policy-making* attraverso la possibilità di assumere scelte collettive adeguatamente informate e ponderate.

Il quadro di riferimento, con l'assenza di una disciplina nazionale

Ad oggi numerose istituzioni centrali e regionali hanno adottato regolamenti volti a disciplinare l'attività di rappresentanza d'interessi. La Camera dei Deputati, il Ministero dell'Agricoltura, il Ministero dello Sviluppo Economico (a cui si è aggiunto successivamente il Ministero del Lavoro) prevedono tutti un proprio registro dei rappresentanti d'interessi. Tra le iniziative locali, le Regioni Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria, Lombardia e Puglia

hanno a loro volta adottato discipline similari, spesso con alterne fortune o sull'onda di casi di cronaca (vedasi la normativa adottata dall'Assessorato all'Energia della Regione Siciliana in seguito alle inchieste di corruzione nel settore dell'energia eolica).

La principale criticità che emerge dall'analisi di una disciplina così frammentata e disomogenea è **l'assenza di chiarezza sull'attività di rappresentanza d'interessi**. Molti dei riferimenti normativi citati non prevedono al loro interno una definizione organica dell'attività di lobbying, rifacendosi in maniera generica al concetto di rappresentanza di interessi particolari. La mancanza di tale definizione impedisce quindi la chiara identificazione di chi svolge tale attività e favorisce implicitamente chi opera al di fuori del perimetro regolamentato.

Prendendo a modello l'impianto normativo adottato in sede europea da Commissione e Parlamento nel 2011 e nel 2014, **si sottolinea l'importanza di un approccio premiale nella disciplina dell'attività di rappresentanza d'interessi**. L'Accordo tra le due istituzioni europee infatti prevede esplicitamente che dalla registrazione come portatori d'interessi discenda il riconoscimento come interlocutore agli occhi del decisore pubblico, permettendo quindi tra le altre la partecipazione ad audizioni, l'organizzazione di eventi all'interno delle sedi istituzionali e facilità di accesso alle stesse. Tale modello è stato solo parzialmente replicato a livello nazionale, con la cosiddetta *stanza dei lobbisti* istituita a Montecitorio, attrezzata solo in occasione della discussione dei disegni di legge di bilancio.

Le proposte operative di FERPI

Alla luce delle recenti iniziative legislative presentate in Parlamento che mirano a sanare il vuoto normativo in termini di rappresentanza d'interessi, si elencano sinteticamente alcuni punti che, a giudizio di FERPI, si ritengono imprescindibili nella strutturazione di una disciplina organica e funzionale dell'attività di lobbying.

Di seguito:

- **Adozione di un'unica disciplina generale che permetta un'implementazione trasversale alle diverse istituzioni.** Si propone la realizzazione di un registro dei portatori d'interesse alla cui piattaforma possano aderire tanto le istituzioni centrali che quelle regionali e locali.
- **Implementazione di una struttura premiale per favorire l'iscrizione al registro.** L'adesione a tale meccanismo funge da riconoscimento della professionalità del rappresentante di interessi particolari, agevolandone l'interlocuzione con il decisore pubblico.

- **Definizione dei soggetti portatori d'interessi.** Al fine di ridurre la pratica di rappresentanza di interessi impropria, definita come attività portata avanti da soggetti che non si qualificano come portatori d'interessi, si rende necessario implementare una definizione chiara di cosa sostanzialmente tale professione, da cui discende l'identificazione della figura del lobbista.
- **Previsione di obblighi di trasparenza a carico dei lobbisti e del decisore pubblico.** Si suggerisce l'adozione di un modello sinallagmatico di trasparenza che impegni tanto i rappresentanti d'interessi (es. mediante report semestrali) che i decisori pubblici (es. mediante l'agenda del decisore) come strumento di garanzia del processo decisionale.
- **Individuazione di un'Autorità incaricata di gestire la corretta applicazione della normativa sull'attività di lobbying.** Si segnala al riguardo come FERPI non ritenga opportuna l'indicazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione come ente responsabile della disciplina del settore, che appare frutto di un'ingiustificata sovrapposizione tra i professionisti della rappresentanza d'interessi e chi opera in maniera illecita, già oggetto di specifiche previsioni del codice penale. Si suggerisce quindi di identificare tale soggetto in organi di rilievo costituzionale, come il CNEL, oppure, in mancanza di decisione condivisa, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- **Introduzione del divieto di revolving doors.** Come già previsto in altri contesti istituzionali – non ultimo quello europeo – si ritiene necessaria l'istituzione di un divieto per chiunque abbia ricoperto cariche pubbliche su base nazionale di esercitare attività di rappresentanza di interessi per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico.

Il meccanismo premiale

Al fine di sviluppare l'approccio premiale più volte menzionato, che FERPI ritiene indispensabile per la strutturazione di un meccanismo virtuoso di trasparenza tra relatore pubblico e decisore, si sottopongono di seguito alcune proposte di incentivazione per chi si iscriva al registro così immaginato.

- **Predisposizione di una struttura informatica condivisa trasversalmente dalle diverse istituzioni** (nazionali, regionali e locali) che fornisca uno spazio condiviso al suo interno per i decisori e i portatori o rappresentanti di interessi. In particolare, questo portale fornirebbe al suo interno strumenti quali, ad esempio:
 - mezzi di comunicazione e di scambio tra decisori e rappresentanti/portatori d'interessi;
 - semplificazione delle richieste di incontro con i decisori presso le sedi istituzionali;

- sistemi di reportistica automatizzata e semplificata, volta a favorire l'aggiornamento tempestivo dell'attività posta in essere.
- **Accesso ad una sezione speciale dell'intranet della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica** al fine di poter visionare relazioni, memorie, bozze non ancora pubblicate. Tale funzione acquisisce particolare importanza anche a fronte del dibattito attualmente in corso sulla possibilità di maggiore digitalizzazione dei lavori parlamentari.
- **Accesso alla visione delle registrazioni a circuito chiuso dei lavori delle Commissioni parlamentari** ove queste siano disposte.
- **Accesso alle sedi istituzionali**, nel rispetto delle disposizioni di ciascuna amministrazione interessata, al fine di partecipare laddove possibile allo svolgimento dei lavori (ove pubblici) e a convegni, conferenze stampa e altri eventi non riservati;
- **Inserimento in un canale privilegiato di condivisione di documenti** non definitivi o comunque in forma di bozze al fine di agevolare la trasparenza del processo decisionale;
- **Possibilità di contribuzione alle analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** e verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR);
- **Possibilità di richiesta di partecipazione a consultazioni pubbliche**, tavoli tecnici, audizioni in quanto portatori o rappresentanti d'interessi accreditati.

Conclusioni

In sintesi, **FERPI propone l'adozione di un modello basato su un principio di volontarietà, ma che**, ricalcando quanto già implementato ad esempio dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero del Lavoro, **preveda un sistema di incentivazioni e di premialità che garantisca un vantaggio competitivo a chi vi aderisca.**

In questo modo, si renderebbe ulteriormente esplicita la differenza tra chi svolge la professione di rappresentanza di interessi e chi opera attraverso canali illeciti, con un conseguente miglioramento complessivo della qualità del rapporto tra decisore pubblico e interessi privati.