

**Memoria di Telos Analisi e Strategie
nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di rappresentanza di interessi**

Roma, 18 gennaio 2024

Principi generali

Abbiamo sempre sostenuto la necessità di dare finalmente all'Italia una disciplina nazionale dell'attività di rappresentanza di interessi, superando la frammentazione normativa attualmente esistente. Riteniamo che l'impianto di tale disciplina debba essere imperniato su due principi fondamentali che riguardano, rispettivamente, le sue finalità e gli strumenti per conseguirle.

Sotto il primo aspetto, la disciplina non può limitarsi a definire requisiti per l'accesso alla professione e obblighi di pubblicità delle forme di interazione tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici, ma deve proporsi l'obiettivo di **assicurare la piena trasparenza dei procedimenti di formazione degli atti normativi**.

Dovrà quindi, per un verso, garantire a tutti i rappresentanti di interessi **parità di accesso e partecipazione tempestiva a tali procedimenti**; per un altro verso, dovrà sottoporre i soggetti che svolgono in forma professionale l'attività di rappresentanza di interessi al **vincolo della conoscibilità e della pubblicità di ogni atto svolto nei confronti del decisore pubblico**, per contribuire alla formazione degli atti normativi con analisi, proposte, valutazioni d'impatto.

In secondo luogo, gli strumenti posti a tutela di questi principi fondamentali dovranno **bilanciare adeguatamente oneri ed opportunità** per tutti i soggetti interessati, evitando inutili appesantimenti burocratici e tenendo a mente che **è il decisore pubblico, non il rappresentante di interessi particolari, ad essere direttamente o indirettamente responsabile, di fronte ai cittadini-elettori**, delle decisioni assunte nell'esercizio del proprio mandato, o comunque dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Gli strumenti generalmente previsti dalle discipline in vigore in altre giurisdizioni (compresa l'Unione Europea), quali il registro dei rappresentanti di interesse e l'agenda pubblica degli incontri tra questi e i decisori pubblici, dovranno quindi essere regolati in modo tale da renderli funzionali al massimo della **trasparenza** e alla più rigorosa garanzia del diritto di partecipazione alla formazione della decisione pubblica per **tutti** i soggetti in possesso dei requisiti per l'iscrizione al registro.

Questioni particolari

Sulla base di questi principi, desideriamo rappresentare a codesta Commissione le nostre riflessioni su alcuni dei principali aspetti della disciplina che l'indagine conoscitiva si è proposta di approfondire.

a. Profilo soggettivo dell'intervento normativo

La nozione di rappresentante di interesse dovrebbe essere definita in maniera tale da comprendere **qualunque soggetto che intenda contribuire alla formazione degli atti normativi di carattere generale e, più in generale, svolgere attività di rappresentanza**

di interessi legittimi presso le Istituzioni nazionali, regionali e locali. Per questa ragione, riteniamo che **non** debbano essere esclusi dall'applicazione della disciplina gli esponenti delle organizzazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali, con l'unica eccezione delle attività svolte nell'ambito di procedimenti connessi alla contrattazione collettiva.

Tra i **rappresentanti di interessi**, la disciplina dovrebbe poi adeguatamente distinguere:

- i professionisti che svolgono l'attività in forma individuale
- le società di consulenza, che svolgono l'attività per conto di terzi in forma di impresa
- i portatori di interessi che utilizzano per l'attività di rappresentanza di interessi propri dipendenti.

La distinzione è funzionale, tra l'altro, a rendere concretamente applicabili gli obblighi connessi con l'iscrizione al Registro, come ad esempio quello di indicare le risorse umane ed economiche delle quali il rappresentante di interessi dispone per lo svolgimento dell'attività: nel caso di liberi professionisti o società di consulenza, l'indicazione andrà riferita, separatamente, alle attività di rappresentanza di interessi svolte a beneficio e per conto di ciascun committente, in analogia con quanto già previsto dal Registro per la trasparenza europeo e, in Italia, tra gli altri, dai Registri istituiti presso il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero del Lavoro.

Analogamente, **la nozione di decisore pubblico dovrebbe essere la più ampia possibile**, fino a comprendere non solo decisori politici di livello statale (parlamentari, membri del Governo), regionale (presidenti, assessori e consiglieri regionali) e locale (presidenti, assessori e consiglieri delle province e delle città metropolitane, sindaci, assessori e consiglieri comunali dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti), ma anche dirigenti generali delle pubbliche amministrazioni, quali ad esempio, senza pretesa di esaustività, componenti degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, Segretari Generali, Capi Dipartimento e Direttori Generali dei Ministeri e figure ad essi equiparabili nelle Amministrazioni regionali e locali.

Ci sembra, infatti, che solo applicandosi a tutti i decisori coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche la disciplina possa garantire la trasparenza dei procedimenti decisionali.

b. Registro pubblico e agenda degli incontri

Il registro pubblico dei rappresentanti di interessi dovrebbe essere inteso come **registro unico nazionale**, in sostituzione di 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.

Per quanto concerne il bilanciamento tra diritti ed obblighi dei rappresentanti di interessi iscritti al registro, riteniamo opportuno che:

- L'iscrizione al registro sia **obbligatoria** per tutti i rappresentanti di interessi;
- All'obbligo di iscrizione corrisponda l'obbligo, per i decisori pubblici, di assicurare ai rappresentanti di interessi il **diritto di partecipare in maniera tempestiva alla formazione degli atti normativi di carattere generale**, attraverso l'indizione di una **procedura di consultazione pubblica** sui progetti di legge e/o sugli schemi di atti normativi generali;
- Ogni contributo fornito dai rappresentanti di interessi alla formazione di un atto normativo, nella forma di documenti di posizione, analisi di impatto, proposte di modifica, sia nell'ambito di una procedura di consultazione pubblica indetta dal decisore pubblico,

sia attraverso incontri o scambi di documenti e informazioni su iniziativa del rappresentante di interessi debba essere **adeguatamente rendicontato e reso accessibile al pubblico in una apposita sezione del registro.**

Coerentemente con quanto previsto dalla normativa dell'Unione Europea (*si veda, ad esempio, la Decisione della Commissione Europea 2014/839/UE del 25 novembre 2014 relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti*), **riteniamo che la rendicontazione degli incontri e della documentazione ricevuta dai rappresentanti di interessi spetti al decisore pubblico.**

È infatti il decisore pubblico ad essere responsabile, direttamente o indirettamente, di fronte ai cittadini-elettori delle decisioni assunte nell'esercizio del proprio mandato o comunque dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa; è quindi suo compito dare conto in forma pubblica del dialogo intercorso con i rappresentanti di interessi e delle proposte da quelli ricevute, in modo tale che ai cittadini sia sempre possibile verificare, attraverso l'accesso al Registro, se ed in quale misura le decisioni pubbliche accolgano (legittimamente) gli orientamenti di taluni interessi particolari.

È quindi necessario rovesciare l'approccio seguito dalla gran parte delle proposte di legge presentate fino ad oggi nel prevedere l'inserimento, nel Registro, di dati ed informazioni riguardo all'agenda e al contenuto degli incontri: tale compito deve essere svolto dal decisore pubblico, sotto la propria responsabilità, ferma restando la possibilità per il rappresentante di interessi di presentare istanza di opposizione all'inserimento di informazioni ritenute integralmente o parzialmente non veritiere.

È inoltre opportuno che nel registro siano pubblicate non solo le informazioni relative a ciascun incontro tra decisori pubblici e rappresentanti di interessi, ma anche **tutta la documentazione contenente proposte, ricerche ed analisi eventualmente trasmessa da questi ultimi**, contestualmente all'incontro o successivamente ad esso.

c. Procedura di consultazione

Per rendere concretamente operante il principio di trasparenza dei procedimenti di formazione degli atti normativi, **è necessario che in capo al decisore pubblico sia posto l'obbligo (non già la mera facoltà) di condividere in tempo utile con i rappresentanti di interessi iscritti al Registro lo schema dell'atto che intende proporre o adottare e di sottoporlo a consultazione.**

La consultazione dovrebbe quindi avere carattere obbligatorio, almeno per i procedimenti di formazione delle leggi, degli altri atti con forza di legge (di cui agli articoli 76 e 77 della Costituzione) e dei Regolamenti del Governo (di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, della Legge 400/1988), nonché delle leggi regionali e delle delibere di giunta regionale.

Sottolineiamo a questo proposito che l'obbligo di consultazione **non lede in alcun modo la potestà di iniziativa legislativa** in capo ai soggetti ai quali la Costituzione la riconosce, perché non comporta, come è ovvio, alcun obbligo per tali soggetti di accogliere le proposte dei rappresentanti di interessi. D'altra parte, la pubblicazione dello schema di atto normativo e l'apertura della consultazione costituiscono **l'unica garanzia efficace che a tutti gli interessi particolari sia dato accesso tempestivo ed uguale alla formazione della decisione pubblica.**

Anche in questo caso, come nel caso della documentazione trasmessa su iniziativa del rappresentante di interessi, è opportuno prevedere che il decisore pubblico, nel dare conto dei risultati della consultazione, pubblichi la documentazione trasmessa dai rappresentanti di interessi che hanno partecipato alla procedura.

d. Incompatibilità

Riteniamo che la disciplina 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 siano esclusi dal Registro anche coloro i quali esercitano **professioni non compatibili con la rappresentanza di interessi**, quali ad esempio:

- 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;
- gli iscritti all'Ordine dei Giornalisti.

Riteniamo infine indispensabile prevedere un cosiddetto "**periodo di raffreddamento**", della durata di **almeno 2 anni**, durante il quale chi abbia ricoperto un incarico o esercitato funzioni comprese nella nozione di "*decisore pubblico*" non possa iscriversi al Registro e, di conseguenza, non possa esercitare la professione di rappresentante di interessi.