

Senato della repubblica

DDL N. 2495 – 23 marzo 2022

Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi

Schema di audizione

A. Osservazioni generali

La rappresentanza di interessi, intesa come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche rientra nella più ampia attività della consultazione dei destinatari delle norme, che costituisce uno degli obiettivi di *better regulation*.

La consultazione dei destinatari riesce a diventare un fattore che:

- contribuisce alla *democraticità* delle scelte normative; ormai da anni si parla di crisi della democrazia e si cercano nuove strade (si pensi alle forme di partecipazione alle Conferenze intergovernative che hanno portato alla Carta di Nizza e al Trattato costituzionale europeo) per rinvigorire teorie che hanno mostrato tutte le loro difficoltà applicative, come accade per la rappresentanza e la democrazia indiretta. In tali problematiche, utili risultati possono discendere dalla consultazione che fa partecipare i regolati alle scelte del legislatore in maniera incisiva ed efficace; ne vengono valorizzati anche principi costituzionali quali la sovranità popolare, lo sviluppo della persona nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e l'eguaglianza sostanziale;
- favorisce la *legittimazione* e l'*efficacia* complessiva del processo di regolazione, facendo emergere elementi istruttori e conoscitivi di supporto per l'attività normativa; emblematico è quanto prevede il libro bianco sulla *Governance europea*, ove si ritiene che le forme di consultazione dei regolati "consentono di definire le politiche disponendo di una visione a più lungo termine. La partecipazione non consiste nell'istituzionalizzare le proteste, ma in una più efficace elaborazione della politica, basata su consultazioni tempestive e sull'esperienza del passato" (pag. 16); ne vengono valorizzati anche i principi di certezza del diritto e di coerenza della legislazione, correlati alle applicazioni dell'art. 3 Cost.
- accresce *sensò di responsabilità* e *trasparenza* del regolatore (cfr. libro bianco *Governance europea* – pag. 16);

- avvicina i regolati ai regolatori, secondo i canoni del principio di sussidiarietà (ormai espressamente costituzionalizzati nell'art. 118 Cost.);
- aiuta la capacità regolativa delle norme, individuate e selezionate non più solo dai regolatori ma anche dagli stessi regolati e quindi, normalmente, più accettate e applicate (più volentieri) dai destinatari stessi; in questo senso la consultazione è strumento di qualità della regolazione (ad es., come già richiamato anche nel parere del Consiglio di Stato 25 ottobre 2004, n. 10548/04, sul *Codice dei diritti di proprietà industriale* § 4.4., che la include tra gli strumenti di qualità accanto all'analisi di impatto della regolazione - AIR e alla valutazione *ex post* dell'impatto regolamentare - VIR).

Non a caso negli ultimi anni la rappresentanza di interessi sta diventando una "professione", con corsi universitari, master, scuole dedicate.

Occorre una legge che regoli in maniera costruttiva la attività di lobby, senza troppi obblighi burocratici e senza troppe complicazioni; soluzione molto funzionale può essere il modello UE

Sono ben favorevole a una legge, ma a una legge che funzioni, non che crei una montagna di certificazioni e un registro macchinosissimo. Altrimenti rischiamo di replicare – volendo fare un esempio a tutti noi molto vicino - quanto accaduto, ad esempio, con le autocertificazioni e le autodichiarazioni Covid.

B. Osservazioni specifiche

Si indicano a seguire alcuni spunti di riflessione su alcuni articoli

- art. 3 e 4 Esclusioni

Art. 3

1. a) ai giornalisti e ai funzionari pubblici per i rapporti con i decisori pubblici attinenti all'esercizio della loro professione o funzione;

2. Le disposizioni della presente legge non si applicano all'attività di rappresentanza di interessi svolta da enti pubblici, anche territoriali, o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, nonché dai partiti o movimenti politici, né alle attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

Art. 4 divieto di iscrizione:

...e) gli iscritti all'Ordine dei giornalisti;

l) coloro che esercitano funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso enti pubblici economici, società partecipate di cui al testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, o enti privati di cui all'articolo 2-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per la durata dell'incarico.

I due articoli si pongono in grave antinomia. Sono fattispecie diverse o concorrenti? Perché i giornalisti sono sia esclusi dall'ambito di applicazione sia nel divieto di iscrizione? Delle due l'una, direi. O non si applica o non possono.

E cosa significa l'art. 3 nella parte in cui rende non applicabile questa legge a determinate attività che comunque sono attività di lobby? La rappresentanza di interessi svolta da enti pubblici, anche territoriali, o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, nonché dai partiti o movimenti politici, né alle attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali non è regolata da questa legge? E da cosa? Oppure è semplicemente ammessa senza regole? Perché? Ancora, ci sono dubbi e disparità di trattamento:

- chi sono soggetti che svolgono funzioni di direzione in aziende partecipate dallo Stato? Non possono farlo solo i dirigenti o anche i sottoposti? Ciò metterebbe fuorilegge tutti i soggetti che attualmente svolgono attività di lavoro dipendente con funzione di "direzione" (concetto ben più ampio di "dirigenza")

- Perché non possono iscriversi le società partecipate? Se così fosse, ad es., il capo delle relazioni istituzionali di Vodafone e di Wind possono fare lobby, quello di Tim NO. Perché?

I giornalisti sono esclusi dalla legge o oggetto di divieto di iscrizione? Si ricorda che frequentemente in gran parte delle aziende (partecipate o non) l'attività di rappresentanza di interessi e quella di comunicazione sono unite in un'unica responsabilità/struttura.

Art. 4 Registro istituito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato

improprio presso un singolo decisore

soluzione: presso istituzione più alta (Parlamento) o più neutra (ad es. CNEL)

art. 4 Aggiornamento mensile

rischia di essere una enorme macchina burocratica di carte e certificazioni

art. 5 Agenda degli incontri

perché a cura del singolo lobbista e non della istituzione come avviene in europa?

Art. 5 Pubblicazione di documenti

“il rappresentante di interessi fornisce altresì la documentazione contenente proposte, ricerche e analisi eventualmente trasmessa in occasione dell’incontro o successivamente ad esso; la documentazione è pubblicata entro quarantacinque giorni dalla data dell’incontro “

norma scivolosa:

senza alcun riguardo per il rispetto del segreto industriale, di dati industriali, per materie *price sensitive* trattate da aziende quotate o per il rispetto di norme interne o di legge relative alla sicurezza nazionale, alla difesa (sistemi d’arma, programmi militari), alle informazioni classificate e alla cyber security. E’ quindi necessario precisare che sono tutelati il segreto industriale e la riservatezza in materia di difesa e sicurezza. In ogni caso deve essere garantito il diritto alla riservatezza delle comunicazioni.

Art. 8

Acquisizione materiali con le regole dell’accesso

Procedura impensabile: si prendano i tempi degli emendamenti e dei subemendamenti in parlamento. Come fa un rappresentante di interessi ad acquisirli con la procedura della legge n. 241 del 1990?

Art. 10. Procedura di consultazione

Macchinosa, burocratica: termini troppo brevi. Va resa più flessibile e ragionevole

Art. 11. Sanzioni

Molti dubbi:

Le responsabilità sono sempre e solo del singolo rappresentante di interessi e mai del suo datore di lavoro?

Quali sanzioni per i soggetti esclusi? Se un giornalista o un sindacato o una partecipata fa lobby è automaticamente un reato? Sempre?