

**Memoria di Telos Analisi e Strategie
nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2495
"Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi"**

Roma, aprile 2022

Parte prima - considerazioni generali

Accogliamo con favore la volontà del Parlamento di dare finalmente all'Italia una disciplina nazionale dell'attività di rappresentanza di interessi, superando la frammentazione normativa attualmente esistente.

Concordiamo altresì con i principi enunciati dall'articolo 1 del disegno di legge e riteniamo che la finalità ultima di questa disciplina sia duplice: assicurare, da un lato, **la piena trasparenza dei procedimenti di formazione degli atti normativi** e garantire a tutti i rappresentanti di interessi **parità di accesso e partecipazione tempestiva** a tali procedimenti; sottoporre, dall'altro, i soggetti che svolgono in maniera 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.

Desideriamo quindi rappresentare a codesta Commissione alcune riflessioni ed alcune proposte di modifica del disegno di legge, che nascono dall'auspicio che la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi rifletta pienamente questi principi.

L'impianto del disegno di legge ci appare fortemente squilibrato, poiché ai molti, onerosi obblighi di natura burocratica imposti ai rappresentanti di interessi iscritti al Registro, non fa corrispondere la garanzia di alcun diritto di partecipazione alla formazione della decisione pubblica.

Per ovviare a tale squilibrio, occorre innanzi tutto che in capo al decisore pubblico sia posto 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.

A tal fine, **è necessario che il procedimento di consultazione pubblica previsto e disciplinato dall'articolo 10 sia reso obbligatorio**, almeno per i procedimenti di formazione delle leggi, degli altri atti con forza di legge e dei Regolamenti del Governo, 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.**

Per la medesima ragione, **l'iscrizione al Registro dovrebbe costituire requisito obbligatorio per tutti i rappresentanti di interessi, senza eccezioni, per la partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti normativi e, più in generale, per l'attività di relazioni istituzionali**: riteniamo perciò che dall'ambito di applicazione della

legge non debbano essere esclusi gli esponenti di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, ad eccezione delle attività svolte nell'ambito di procedimenti connessi alla contrattazione collettiva.

In secondo luogo, **sottoponiamo all'attenzione della Commissione l'opportunità che l'onere di aggiornare periodicamente l'agenda degli incontri (articolo 5) non sia posto in capo al rappresentante di interessi bensì, più opportunamente, in capo al decisore pubblico**, come del resto è previsto dalla normativa dell'UE (*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*).

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 alla parte pubblica del Registro, se ed in quale misura le decisioni pubbliche accolgano (legittimamente) gli orientamenti di taluni interessi particolari. È quindi necessario rovesciare l'approccio seguito dal disegno di legge 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.

In terzo luogo, **proponiamo di eliminare l'obbligo per i rappresentanti di interessi di trasmettere al Comitato di sorveglianza la relazione sintetica annuale sulla propria attività (articolo 9)**. Riteniamo la relazione annuale un inutile onere burocratico, in particolare alla luce del fatto che la trasparenza e la conoscibilità integrali dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi sono già assicurate dalla rendicontazione degli incontri (articolo 5, comma 1), dalla pubblicazione dei documenti trasmessi al decisore pubblico (articolo 5, comma 2) e dal carattere pubblico della procedura di consultazione (articolo 10).

Infine, desideriamo portare all'attenzione della Commissione l'auspicio che siano considerate alcune **modifiche alla parte del disegno di legge che disciplina l'indicazione dei dati ai fini dell'iscrizione al Registro (articolo 4)**, in modo tale da tenere conto della specificità delle società di consulenza ed allineare i requisiti di trasparenza a quanto previsto dal Registro di trasparenza europeo e, in Italia, dai Registri istituiti presso alcuni Ministeri, in particolare per quanto riguarda l'indicazione delle risorse economiche.

Alla luce di queste considerazioni, proponiamo le modifiche illustrate nel dettaglio nella Parte seconda della memoria.

Parte seconda – proposte di modifica

Esclusioni (Art. 3)

È in primo luogo necessario chiarire che le comunicazioni tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici, nell'ambito di consultazioni indette da amministrazioni o enti pubblici statali, regionali e locali sono escluse dall'ambito di applicazione della legge solamente al di fuori dei procedimenti di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali. In assenza di questo chiarimento, l'esclusione rischierebbe di porsi in contraddizione con la procedura di consultazione, prevista e disciplinata dall'articolo 10.

In secondo luogo, appare gravemente contraddittorio con le finalità della legge esentare le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali dall'iscrizione al Registro e da ogni obbligo di trasparenza che l'iscrizione comporta. Si propone quindi di limitare l'esclusione dall'ambito di applicazione della legge alle attività svolte nell'ambito di procedimenti connessi alla contrattazione collettiva.

Proposte di emendamento

All'articolo 3 apportare le seguenti modificazioni:

- *Al comma 1, lettera h), dopo le parole: nell'ambito di consultazioni indette da amministrazioni o enti pubblici statali, regionali e locali, aggiungere le parole: al di fuori dei procedimenti decisionali pubblici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e).*

- *Al comma 2, dopo le parole: né alle attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali aggiungere le seguenti: nell'ambito di procedimenti decisionali connessi alla contrattazione collettiva.*

Registro (Articolo 4)

La proposta emendativa si propone innanzi tutto di distinguere, nell'ambito dei rappresentanti di interessi come definiti all'articolo 2, i professionisti che svolgono l'attività in forma individuale, le società di consulenza e i dipendenti o collaboratori dei portatori di interessi. In questo modo si vuole rendere il Registro maggiormente aderente alla realtà della rappresentanza di interessi ed alle sue articolazioni.

La distinzione è anche funzionale a rendere concretamente applicabile l'obbligo di indicare, all'atto dell'iscrizione al Registro, 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.

Infine, si propone di chiarire che l'indicazione delle risorse economiche sia resa per fasce quantitative di riferimento; anche in questo caso, la soluzione proposta è in linea con quanto già previsto dal Registro per la trasparenza europeo e dai Registri istituiti presso il MiSE e il Minlavoro.

All'articolo 4 apportare le seguenti modificazioni:

➤ *Il comma 3 è sostituito dal seguente:*

3. Devono iscriversi al Registro:

- a) i rappresentanti di interessi che svolgono la professione in maniera individuale, senza rapporto di subordinazione;
- b) i rappresentanti di interessi che svolgono l'attività per conto di terzi in forma di impresa;
- c) i portatori di interessi che utilizzano per l'attività di rappresentanza di interessi propri dipendenti.

➤ *Al comma 5, la lettera c) è sostituita dalla seguente:*

c) le risorse umane ed economiche delle quali il soggetto di cui al comma 3, lettere a) e b) dispone per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi per conto di ciascun committente, ovvero le risorse umane ed economiche delle quali il soggetto di cui al comma 3, lettera c) dispone per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi. Le risorse economiche sono indicate nell'ambito delle fasce quantitative di riferimento, in analogia con le fasce quantitative previste ai fini dell'iscrizione al Registro per la trasparenza europeo.

Agenda degli incontri (Art. 5)

La proposta di riformulazione integrale dell'articolo 5 ha l'obiettivo di invertire l'onere di rendicontazione degli incontri, ponendolo in capo al decisore pubblico e non già al rappresentante di interessi, ferma restando la possibilità per quest'ultimo di presentare istanza di opposizione all'inserimento di informazioni ritenute integralmente o parzialmente non veritiere.

Si propone inoltre di modificare la cadenza secondo la quale è previsto l'aggiornamento periodico dell'agenda degli incontri, portandola da settimanale a mensile.

Proposta di emendamento

L'articolo 5 è sostituito dal seguente:

Art. 5

(Agenda degli incontri)

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 ad accesso pubblico entro venti giorni dall'inserimento da parte del decisore pubblico di cui al primo periodo. Il decisore pubblico aggiorna con cadenza mensile l'elenco degli incontri svolti nel mese precedente, con l'indicazione dei rappresentanti di interessi incontrati, 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, che è pubblicata entro quarantacinque giorni dalla data dell'incontro. Per ciascun incontro sono comunque indicati i seguenti elementi:*

- a) *Luogo, data, ora e durata dell'incontro;*
- 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, il decisore pubblico inserisce altresì nel Registro la documentazione contenente proposte, ricerche ed analisi eventualmente trasmessa dal rappresentante di interessi in occasione dell'incontro o successivamente ad esso; la documentazione è pubblicata entro quarantacinque giorni dalla data dell'incontro.*
 3. *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato comunica ai rappresentanti di interessi l'inserimento da parte dei decisori pubblici, ai sensi del comma 1, primo periodo, delle informazioni sugli incontri che li riguardano entro cinque giorni dall'inserimento medesimo. Entro il termine di cui al comma 1, secondo periodo, i rappresentanti di interessi hanno diritto di presentare al Comitato di sorveglianza di cui all'articolo 7 un'istanza di opposizione all'inserimento delle informazioni che ritengono integralmente o parzialmente non veritiere nella parte del Registro ad accesso pubblico. Il Comitato di sorveglianza decide entro cinque giorni dalla data di presentazione dell'istanza. Nelle more della decisione del Comitato, l'inserimento delle informazioni nella parte del Registro ad accesso pubblico rimane sospesa.*
 4. *Successivamente all'inserimento delle informazioni nella parte del Registro ad accesso pubblico, i rappresentanti di interessi possono presentare istanza di rimozione delle informazioni che li riguardino perché integralmente o parzialmente non veritiere. Sull'istanza il Comitato di sorveglianza di cui all'articolo 7 decide entro dieci giorni.*

Diritti degli iscritti al Registro (Art. 8)

Si propone di riformulare l'articolo 8, stabilendo il principio che i rappresentanti di interessi, iscritti al Registro, non hanno la mera facoltà, in astratto, di partecipare alla formazione della decisione pubblica, bensì il diritto, in concreto, di partecipare in maniera tempestiva ai procedimenti di formazione degli atti normativi, in modo tale che il decisore possa tenere conto delle analisi e delle proposte da loro trasmesse prima di procedere all'adozione o all'approvazione finale degli stessi atti.

Proposta di emendamento

All'articolo 8 apportare le seguenti modificazioni:

- *Al comma 1, lettera a), sopprimere le parole: e concorrere alla formazione della decisione pubblica, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei loro confronti*
- *Al comma 1, dopo la lettera a) inserire la seguente:
a-bis) partecipare ai procedimenti di formazione degli atti normativi o regolatori di carattere generale, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei loro confronti, in tempo utile al fine di formulare proposte o presentare valutazioni prima dell'adozione degli atti o, nel caso di procedimenti che si concludono con una votazione, prima del termine per la presentazione di proposte di modifica.*

Obblighi degli iscritti al Registro (Art. 9)

Si propone di eliminare l'obbligo di trasmettere la Relazione annuale, mero onere burocratico in capo ai rappresentanti di interesse che non contribuisce in nulla alla trasparenza e conoscibilità della loro attività, giacché le informazioni riguardanti gli incontri con i decisori pubblici e la documentazione sottoposta alla loro valutazione sono già, secondo quanto previsto dagli articoli 5 e 10, inseriti nel Registro per la successiva pubblicazione.

Proposta di emendamento

All'articolo 9 apportare le seguenti modificazioni:

- *Sopprimere i commi 2, 3 e 4*
- *Sostituire il comma 5 con il seguente: Il Comitato di sorveglianza può chiedere agli iscritti al Registro, ove lo ritenga necessario, con richiesta adeguatamente motivata e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, la trasmissione di informazioni e dati integrativi rispetto a quelli inseriti nel Registro secondo quanto previsto dagli articoli 4, 5 e 10.*

Conseguentemente, all'articolo 7 apportare la seguente modificazione:

- *Al comma 3, sopprimere la lettera b).*

Procedura di consultazione (Art. 10)

Si propongono quattro modifiche:

- 1) Affinché i rappresentanti di interessi possano esercitare il diritto di partecipare alla formazione degli atti normativi, il decisore pubblico che indice la consultazione deve inserire nel Registro lo schema dell'atto e non semplicemente "l'indicazione dell'oggetto di esso";
- 2) La procedura di consultazione deve essere obbligatoria, almeno per tutti i procedimenti di formazione di una legge, di un atto con forza di legge, di un regolamento del Governo adottato con Decreto del Presidente della Repubblica, di una legge regionale e di una Delibera di Giunta Regionale
- 3) La pubblicazione degli schemi di atti diversi da quelli sopra elencati e l'apertura della consultazione sono in ogni caso obbligatorie ove ne faccia richiesta un rappresentante di interessi iscritto al Registro
- 4) Nel dare conto dei risultati della consultazione, il decisore pubblica anche la documentazione trasmessa dai rappresentanti di interessi che hanno partecipato alla procedura.

Proposta di emendamento

All'articolo 10 apportare le seguenti modificazioni:

- *Al comma 1, dopo le parole: inserendo lo schema dell'atto sopprimere le parole: o l'indicazione dell'oggetto di esso.*
- *Dopo il comma 1, inserire i seguenti:*
1bis. Il decisore pubblico indice in ogni caso la procedura di consultazione di cui al comma 1, ogniqualvolta intenda proporre o adottare un progetto di legge, o un atto avente forza di legge di cui agli articoli 76 e 77 della Costituzione, o un regolamento di

cui all'articolo 17, commi 1 e 2, della Legge 23 agosto 1988, n.400, o una proposta di legge regionale, o una delibera di giunta regionale

1ter. Al di fuori dei casi previsti dal comma 1bis, il decisore pubblico è tenuto ad inserire lo schema dell'atto nella parte del Registro ad accesso pubblico e ad indire la procedura di consultazione, con le modalità di cui al comma 1, ove ne faccia richiesta almeno un rappresentante di interessi iscritto al Registro.

- *Al comma 5, dopo le parole:* la sintesi degli esiti della medesima *inserire le parole:* nonché la documentazione contenente valutazioni e proposte sullo schema dell'atto trasmessa dai soggetti partecipanti.