

Roma, 20 ottobre 2020

Camera dei Deputati
I^a Commissione permanente
Audizione sulla proposta di legge A.C. 196 abbinata con AC. 721, AC. 1827
Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi
Osservazioni di Altroconsumo

Altroconsumo, organizzazione indipendente di consumatori, sostiene le proposte di legge in oggetto e interviene nei lavori parlamentari con considerazioni di merito e proposte migliorative.

1 Premessa

Dove c'è lobbying, c'è democrazia. Regolamentare la rappresentanza degli interessi significa garantire trasparenza al processo decisionale e riconoscere ai portatori di interessi il diritto a influenzare il decisore pubblico *prima* che adotti la decisione.

Altroconsumo evidenzia la **sistematica assenza dei rappresentanti dei consumatori ai tavoli politici e di lavoro** che, negli ultimi mesi, sono stati convocati per fronteggiare la pandemia Covid-19. Nonostante le ripetute richieste, infatti, denunciemo il mancato coinvolgimento della società civile nel processo di formazione delle iniziative post-lockdown. Un'assenza ingiustificata che, in caso di approvazione della proposta in oggetto, non sarebbe stata possibile. È dunque urgente regolamentare la disciplina, con il duplice obiettivo di colmare questo pericoloso vulnus giuridico

presente nell'ordinamento, ovvero ri-definire il rapporto tra istituzioni e portatori di interesse all'insegna di concorrenza, inclusività e trasparenza.

2 Considerazioni e proposte migliorative

Individuiamo nei seguenti criteri i pre-requisiti essenziali per assicurare qualità alla legislazione.

1. Trasparenza e pubblicità del processo legislativo in ogni sua fase;
2. Coinvolgimento dei portatori di interesse *prima* che il decisore adotti la decisione;
3. Concorrenza tra portatori di interesse e tra questi e il decisore pubblico.

Le seguenti considerazioni e proposte si intendano dunque concepite alla luce di tale impostazione e seguono il medesimo ordine previsto nella "Documentazione per l'esame di progetti di legge", "Scheda di lettura n. 240" della Camera dei Deputati, 9 dicembre 2019.

2.1 Ambito di applicazione

Con riferimento ai decisori pubblici, sosteniamo l'estensione al più ampio contesto istituzionale possibile, così come prevista dal A.C. 1827. Sottolineiamo in particolare l'estensione agli enti locali più rappresentativi per numero di popolazione (soglia 100.000 abitanti), data la possibilità di attuare le misure di trasparenza e inclusività presenti nei provvedimenti.

2.2 Registro dei rappresentanti di interesse

Sosteniamo la previsione del A.C. 1827 nell'individuare l'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** come l'organismo indipendente per le **tenute del registro**; in una prospettiva di regolamentazione che preveda ampia partecipazione civica, riequilibrio dei rapporti di forza nel mercato e capacità *effettiva* di controllo e sanzione. Escludiamo a priori la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualità di Istituzioni politica non indipendente; e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, rigettando totalmente il binomio lobbying-corruzione.

Condividiamo quanto previsto in tutte le proposte con riguardo alle **informazioni che gli iscritti sono tenuti a rendere pubbliche**. Poniamo particolare enfasi alla previsione contenuta in A.C.

196, art. 4, comma 1, lettera h): “*eventuali rapporti di natura familiare, di affari o altro, esistenti con decisori pubblici all’atto dell’iscrizione nel Registro*”. Queste informazioni devono essere aggiornate periodicamente, ovvero al variare dell’attività svolta dal rappresentante.

Riteniamo cruciale l’**obbligatorietà di iscrizione** al registro, legandola però a precisi **benefici**. Quali: diritto di partecipazione al processo decisionale, diritto a essere auditi, comunicazione diretta dell’avvio di audizioni e consultazioni, reperibilità dei documenti.

Suggeriamo di conferire al registro la forma di una **piattaforma informatica**, gestita da AGCM, in grado di garantire libero accesso e consultabilità grazie a una struttura agile e open data.

2.3 Agenda degli incontri

Per garantire massima pubblicità è necessario che l’agenda sia sempre disponibile sul sito Internet dell’istituzione alla quale appartiene il decisore oggetto dell’attività di pressione. L’agenda deve essere **aggiornata almeno mensilmente** (A.C. 721); per ciascun incontro riportare le **informazioni** previste da A.C. 1827 e, infine, i dati in essa contenuti devono essere collegati con apposita sezione del registro al fine di assicurare l’**interoperabilità tra gli strumenti**.

2.4 Codice deontologico

All’atto di iscrizione al registro, il **rappresentante di interessi dovrà sottoscrivere un codice deontologico**, impegnandosi in **forma scritta** (A.C. 196) al rispetto delle regole etiche e di comportamento in esso contenute. Detto codice dovrà essere redatto dal comitato di sorveglianza, costituito in seno ad AGCM, entro quattro mesi dall’entrata in vigore del presente provvedimento. Evidenziamo inoltre l’importanza, preventiva alla sua stesura, di **coinvolgere i portatori di interesse** che ne facciano pubblicamente richiesta, secondo le modalità stabilite dal comitato e così come pubblicate sul sito Internet di AGCM (A.C. 1827).

2.5 Controllo e sorveglianza

Condividiamo la creazione di un comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali, così come previsto da A.C. 1827.

2.6 Obblighi e diritti degli iscritti al registro

Condividiamo l'obbligo per il rappresentante di interessi di predisporre, entro il 31 dicembre di ogni anno, una **relazione sull'attività svolta l'anno precedente**, nei termini previsti da A.C. 196 e A.C. 1827. Viceversa, il comitato di sorveglianza presso AGCM è tenuto, entro il 30 giugno di ogni anno, a redigere un **rapporto sull'attività di lobbying**, ovvero a trasmetterlo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica (A.C. 1827).

2.7 Obblighi dei decisori pubblici e procedura di consultazione

In un'ottica premiale derivante dall'iscrizione al registro, riteniamo che il decisore pubblico riconosca al rappresentante di interessi il diritto a:

- essere ascoltato, in tempi ragionevoli, *prima* che adotti la decisione;
- l'accesso tempestivo alle informazioni in tutte le fasi del processo decisionale, fruibili sulla piattaforma, comprese le bozze dei provvedimenti;
- l'accesso privilegiato ai luoghi della decisione.

Con riguardo alla **procedura di consultazione**, accogliamo favorevolmente quanto previsto da A.C. 1827. Tuttavia, siamo a sottolineare come la predominanza dell'iniziativa governativa¹ e l'inevitabile "spinta alla verticalizzazione delle decisioni"² innescata dall'emergenza Covid-19, implichino l'introduzione di procedure di consultazione **obbligatorie per l'iniziativa legislativa del Governo**. Consultazioni, più precisamente, da intendersi come condizione necessaria

¹ Osservatorio sulla Legislazione, La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020, Camera dei Deputati in collaborazione con il Servizio Studi del Senato della Repubblica, p. 7.

² *ivi*, p. 9.

all'iscrizione dell'atto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri³. Infine, riteniamo che le consultazioni debbano svolgersi tramite **piattaforma open source ParteciPA**, introdotta dal Governo proprio per raccogliere e uniformare le procedure in Italia.

2.8 Sanzioni

Riteniamo che in tutte e tre le proposte il quadro sanzionatorio sia sbilanciato a carico dei portatori di interesse. Accogliamo invece favorevolmente la previsione di **sanzioni economiche** in caso di gravi violazioni, alle quali suggeriamo di affiancare l'introduzione di **sanzioni reputazionali**. In particolare, sono due le fattispecie da inserire nel novero delle gravi violazioni:

- svolgimento dell'attività di rappresentanza in **assenza di iscrizione al registro**: per la quale è opportuno prevedere sanzioni economiche e reputazionali, impedendo l'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi per un periodo di almeno due anni;
- **mancata e ingiustificata rendicontazione degli incontri nell'agenda pubblica**: in questo caso la sanzione reputazionale a carico del decisore pubblico deve prevedere il massimo grado di diffusione sul sito Internet dell'istituzione di appartenenza.

Riteniamo fondamentale che il provvedimento includa il **divieto di revolving door**, c.d. "porta girevole". Vale a dire, l'impossibilità per i funzionari pubblici di 'tornare' in veste di rappresentanti di interessi nelle amministrazioni da loro dirette in precedenza; e agli ex parlamentari di rappresentare interessi per conto terzi. Entrambi, dopo aver superato un periodo di **cooling-off**, c.d. "raffreddamento", della durata di due anni successivo alla scadenza dell'incarico o mandato.

2.9 Esclusioni

Tra le condizione ostative all'iscrizione al registro non si condivide quanto previsto dalle proposte A.C. 196 e A.C. 1827, con riferimento agli iscritti all'Ordine dei Giornalisti. Suggestiamo

³ Con l'esclusione dei disegni di legge costituzionale e degli atti normativi in materia di sicurezza e trattati internazionali.

di intervenire prevedendo l'esclusione **solamente** di coloro che esercitano la **professione di giornalista in modo esclusivo e continuativo**.

2.10 Disposizioni finanziarie e finali

Concordiamo con la clausola di neutralità finanziaria presente in tutte le proposte.

Proposte ulteriori

Legislative footprint: ogni atto normativo deve essere accompagnato da una relazione del decisore pubblico nella quale rendere noti il nome del portatore di interesse audito e l'attività di rappresentanza condotta, tenendo ben presente in quale fase del procedimento è avvenuta.

Traffico di influenze illecite. L'introduzione di questo reato, in assenza di una regolamentazione dei portatori di interesse, ha lasciato un confine troppo ampio tra ciò che può essere o non essere considerato lecito. Il rischio, infatti, è di criminalizzare anche quelle attività fisiologiche e lecite che riguardano la rappresentanza degli interessi. È dunque necessario chiarire in maniera netta ciò che può essere considerato lobbying, così da distinguerlo da un'attività criminale.

3 Conclusioni

Le proposte in oggetto sono certamente perfettabili ma rappresentano una buona base di partenza, soprattutto l'A.C. 1827. In un contesto come quello attuale, nel quale il digitale tende a riprodurre o esasperare le diseguaglianze tra portatori di interesse⁴, è fondamentale che le istituzioni intervengano per colmare la distanza tra esse e la società civile.

Approvare la legge sulla rappresentanza degli interessi significherebbe ridare voce ai cittadini, riconoscendo loro il diritto a essere ascoltati tramite i propri rappresentanti. Si cita, a titolo esemplificativo, la pesante **assenza dei rappresentanti dei consumatori ai tavoli politici e di lavoro che si sono susseguiti dallo scoppio della pandemia**. Eppure oggi i consumatori non sono

⁴ F. Anghelè, *Nell'emergenza i forti prosperano e i deboli soccombono*, Huffingont Post, 09/10/2020 ([link](#))

più l'anello debole del mercato ma un player centrale nelle dinamiche competitive per la rinascita economica del Paese.

In conclusione. Sono ben 88 le proposte di regolamentazione che si sono susseguite nella storia repubblicana, nessuna delle quali è mai riuscita a completare l'iter di approvazione.

Per questa ragione, Altroconsumo ha deciso di aderire alla petizione lanciata da The Good Lobby, "*Una legge sul lobbying, per il bene della democrazia*"⁵ con la quale chiediamo a Governo e Parlamento di prendere una decisione epocale: approvare la legge entro fine Legislatura, porre un freno all'attuale "regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico"⁶ e, finalmente, coinvolgere strutturalmente e sistematicamente i portatori di interesse nel processo legislativo, ai diversi livelli di governo. **Dove c'è lobbying, c'è democrazia.**

Con i migliori saluti,

Ivo Tarantino
Responsabile Relazione Esterne



Per informazioni:
Fabio Tumminello – Public Affairs Officer
Tel. +39.02.66890.844 – e mail: fabio.tumminello@altroconsumo.it

⁵ <https://www.thegoodlobby.it/campagne/lobbying-italia/>

⁶ P. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, Giuffé, Milano, 2011.