

THE *good* LOBBY

I COMMISSIONE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 196 Fregolent, C. 721 Madia e C. 1827 Silvestri, in materia di Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi

23.6.2020

THEGOODLOBBY.IT

Una legge sul lobbying, **per il bene della democrazia**

La richiesta di regolamentazione dell'attività di lobbying è un elemento fondativo della nostra organizzazione. Il nostro impegno parte dal 2016 con la campagna "Occhi aperti" e prosegue ancora adesso che Riparte il futuro si è trasformata in The Good Lobby Italia.

In questi difficili mesi di emergenza, sono state prese decisioni molto importanti per la vita di ciascuno di noi con il confronto tra i parlamentari e i portatori di interesse, assai limitato dal lavoro a ranghi ridotti del Parlamento e dal ricorso a strumenti decisionali quali i DPCM. Inoltre, lo spostamento dei processi decisionali verso le task force, il cui lavoro è stato spesso portato avanti in totale opacità, ha comportato un'ulteriore compressione del già limitato spazio di dialogo tra governo e stakeholder.

Nella fase più acuta dell'emergenza si è scelto di sacrificare il confronto (a torto o a ragione), in favore della tempestività delle decisioni. Ora, nella fase di "rinascita", le istituzioni sono chiamate a compiere delle scelte che definiranno il futuro del nostro Paese e per farlo nel migliore dei modi, c'è bisogno di **un nuovo patto tra istituzioni e società civile, nel segno della trasparenza, dell'inclusività e della partecipazione.**

Quando parliamo di lobbying per molti sembra di dover evocare solo grandi aziende, interessi privati, risorse economiche consistenti. Ma ci si dimentica, invece, che il lobbying non è altro che una modalità attraverso la quale i policy makers entrano in contatto con le istanze, i punti di vista, le informazioni in possesso dei molteplici soggetti presenti nella società.

Compito dei decisori pubblici dovrebbe proprio essere quello di fotografare gli interessi e i punti di vista in campo prima di compiere una scelta, perché è solo grazie all'acquisizione di informazioni, dati, pareri, opinioni che provengono da tutti i soggetti potenzialmente interessati a un'iniziativa di legge, che una decisione potrà essere informata ed equilibrata.

Il nostro intento vuole quindi essere quello di affermare alcuni principi fondamentali che devono presiedere a qualsivoglia regolamentazione dei rapporti con i portatori di interesse, perché non si tratta solo di discutere di technicalities, ma dello stesso funzionamento dei meccanismi democratici nel mondo di oggi:

il processo decisionale deve essere inclusivo: i policy makers non possono interpellare in maniera arbitraria solo i soggetti che per contatti acquisiti, risorse disponibili, rilevanza economica o sociale, sono in grado di farsi ascoltare e vantano perciò il diritto di dire la loro sulle proposte normative. The Good Lobby e le organizzazioni sue alleate chiedono che una regolamentazione del lobbying garantisca a tutti i soggetti in grado di portare un punto di vista utile al decisore pubblico, di potersi esprimere, di poter essere ascoltati.

Parallelamente crediamo che il processo decisionale debba essere pienamente trasparente, chiaro e semplice.

Trasparenza e inclusività non sono valori fine a se stessi: contribuiscono a rendere più compiuta la nostra democrazia e legittimano le decisioni pubbliche, che altrimenti - come spesso accade - corrono il rischio di essere ritenute opache, influenzate da chissà chi e al servizio di interessi oscuri.

Se vogliamo davvero bene alla nostra democrazia, dobbiamo iniziare subito a regolamentare il lobbying.

Nel corso della nostra campagna abbiamo raggiunto alcuni risultati significativi, piccole vittorie che hanno contribuito a tenere vivo il dibattito sulla regolamentazione del lobbying in Italia. Per citarne alcuni, nel 2017 abbiamo dato impulso all'istituzione del registro e dell'agenda presso la funzione pubblica con l'allora Ministra Marianna Madia; misure, revocate dal precedente governo, ora confermate dalla Ministra Fabiana Dadone. Il 4 marzo di quest'anno abbiamo presentato con il Ministero degli Esteri, le misure di trasparenza degli incontri della Rappresentanza Permanente italiana a Bruxelles.

Le iniziative della Camera, dei singoli ministeri e le leggi regionali approvate negli ultimi anni non sono state però efficaci e molto spesso non hanno trovato piena attuazione. **Quello di cui abbiamo bisogno è di una legge quadro nazionale che superi la frammentazione e regoli una volta per tutte l'attività di lobbying nel nostro Paese.**

Cittadini e organizzazioni insieme per una legge sul lobbying

Non siamo soli in questa richiesta, lo pensano anche 10.000 cittadini che hanno sottoscritto la nostra petizione rivolta a governo e al Parlamento. Tante sono anche le organizzazioni della società civile che ci stanno accompagnando in questa campagna. Tra le prime ad aderire citiamo Altroconsumo, Associazione Antigone, Calciosociale Italia, Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili, Cittadinanza Attiva, Equo Garantito, Fondazione Etica, ISDE - Associazione Medici per l'Ambiente, Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, Slow Food Italia, realtà molto diverse tra loro per temi e missioni che hanno deciso di unire le forze, a dimostrazione che da decisioni pubbliche più trasparenti e partecipate ne beneficerebbero tutti.

La Petizione

CAMPAGNA > IN CORSO

Una legge sul lobbying, per il bene della democrazia

10.063 FIRME

La Coalizione



Le nostre proposte migliorative

Definizione e ambito di interesse

Le definizioni dovrebbero includere, da un lato il maggior numero di portatori di interesse, dall'altro la maggioranza dei decisori pubblici. Per questo nella corretta individuazione degli attori da assoggettare alla nuova disciplina, auspichiamo chiarezza, ma soprattutto inclusività.

A nostro avviso, vanno considerati come **portatori di interessi**, tutti i soggetti che, a prescindere dalla loro natura e dalla loro finalità, attraverso l'attività di informazione del decisore, mirano a influenzare le decisioni pubbliche.

Sulla definizione di **decisori pubblici**, tra le proposte in esame la più completa appare contenuta nella pdl a firma Silvestri (**A.C. 1827**). Di questa definizione condividiamo altresì la scelta di includere gli **enti locali**, limitandosi a quelli più rappresentativi per numero di popolazione, in quanto più organizzati nell'attuazione delle nuove misure di trasparenza qui proposte.

Registro dei rappresentanti di interessi

Il fulcro della regolamentazione del lobbying è rappresentato dal **registro dei rappresentanti di interessi**. Tra le informazioni che gli iscritti dovrebbero rendere pubbliche, oltre a quelle riguardanti i dati identificativi dei soggetti che svolgono ovvero per conto dei quali viene svolta l'attività di rappresentanza di interessi, comuni alle tre proposte, poniamo l'attenzione su quelle aggiuntive previste nella pdl Fregolent (**A.C. 196, art. 4**):

- l'interesse particolare che si intende rappresentare
- l'elenco dei decisori pubblici presso i quali si intende svolgere l'attività di rappresentanza di interessi;

A nostro avviso, queste informazioni sono difficilmente individuabili in modo esaustivo al momento dell'iscrizione ma andrebbero aggiornate periodicamente in base all'attività svolta dal rappresentante di interessi.

- eventuali rapporti di natura familiare, di affari o altro esistenti con decisori pubblici all'atto dell'iscrizione nel Registro.

Condividiamo la scelta di rendere palesi sin dal momento dell'iscrizione eventuali rapporti esposti a potenziali conflitti di interessi, in modo da anticipare la fase di controllo.

Registro obbligatorio, maggiori oneri in cambio di maggiori benefici

Siamo favorevoli all'obbligatorietà dell'iscrizione al registro, dove gli oneri a carico dei portatori di interessi andrebbero bilanciati da maggiori benefici nell'accesso alle fasi del processo decisionale e nella maggiore possibilità di essere ascoltati dai decisori pubblici.

L'Autorità delegata alla tenuta: competenza, capacità e risorse

Condividiamo l'orientamento di affidare la tenuta del registro a un'**autorità super partes**, che possa garantire **imparzialità** nel monitoraggio dell'attività e nell'irrogazione delle sanzioni. Le proposte in esame (**ANAC** per il pdl Fregolent (**A.C. 196, art. 4**) e **AGCM** per il pdl Silvestri (**A.C. 1827, art. 4**)), sono entrambi validi esempi di imparzialità e competenza.

Nel dibattito sull'autorità è stato introdotto un terzo attore, ovvero il **CNEL**, probabilmente nella ricerca di affidare il compito a un organo consultivo di rango costituzionale.

Alcune ragioni ci spingono a suggerire di escludere **ANAC**, tra le quali, quella di spezzare il binomio lobbying-corrruzione e affrontare la regolamentazione da una prospettiva di partecipazione civica e riequilibrio dei rapporti di mercato.

La vera sfida sarà quindi individuare l'autorità in base alle reali capacità di svolgere a pieno il proprio ruolo nella tenuta del registro, nel controllo e nell'irrogazione delle sanzioni.

Il codice di condotta

All'autorità delegata alla tenuta del registro dovrebbe anche essere affidato, così come proposto dai disegni di legge Fregolent (**A.C. 196, art. 4**) e Silvestri (**A.C. 1827, art. 4**), il compito di emanare un codice di condotta: un insieme di regole morali e di comportamento, da sottoscrivere obbligatoriamente al momento dell'iscrizione nel registro.

piattaforma informatica e open data

Immaginiamo il registro come una piattaforma informatica, gestita dall'autorità delegata alla tenuta, in grado di garantire, attraverso l'utilizzo di dati **dinamici** e **open**, il libero accesso, la ricercabilità e il loro riutilizzo a tutti i cittadini, alle organizzazioni, ai giornalisti e agli esperti, così da favorire il controllo diffuso e l'attività di ricerca.

il periodo di cooling off

In tutte le proposte è delineato un periodo di raffreddamento (**cooling off**) dei decisori pubblici cessati dalla carica, da uno a quattro anni in base alle specificità del ruolo assunto. A nostro avviso la durata dovrebbe essere il giusto compromesso tra le esigenze del mercato del lavoro e il rischio di conflitti di interessi e passaggi sospetti dal settore pubblico a quello privato.

Come previsto nelle normative organiche anglosassoni, suggeriamo che 2 anni di cooling off possano rappresentare un tempo congruo per i decisori pubblici cessati dalla carica.

Agenda degli incontri

l'agenda degli incontri dovrebbe essere resa disponibile sul sito internet dell'istituzione di cui fa parte il decisore pubblico; consigliamo altresì che i dati contenuti siano riportati in un'apposita sezione del registro, al fine di garantire la massima interoperabilità tra i due strumenti. Consigliamo un aggiornamento obbligatorio almeno con cadenza mensile, anche prevedendo ipotesi di differimento per preservare informazioni riservate nell'interesse pubblico o informazioni sensibili al mercato quando necessario.

Obblighi dei decisori pubblici...

In via generale, ogni rappresentante di interessi iscritto al registro dovrebbe avere il **diritto di essere ascoltato dai decisori pubblici** con l'obbligo da parte di questi ultimi di accogliere le richieste di incontro entro un tempo ragionevole o di motivare un eventuale diniego.

Dovrebbe essere inoltre garantito un **accesso tempestivo alle informazioni** in tutte le fasi del processo decisionale, rendendo conoscibili, con il caricamento sulla piattaforma informatica del registro, anche le bozze dei provvedimenti.

Inoltre, perseguendo un'ottica di premialità, agli iscritti dovrebbe essere garantito un **accesso privilegiato alle sedi delle decisioni**.

...e le procedure di consultazione

Mentre per le decisioni del Parlamento esiste uno spazio di confronto con i portatori di interesse e momenti di verifica durante l'iter legislativo, queste possibilità sono assai ridotte per gli atti di iniziativa del Governo. A tal proposito suggeriamo di **istituire procedure di consultazione obbligatorie per l'iniziativa legislativa del governo**.

L'attività di consultazione diverrebbe quindi un elemento necessario per l'iscrizione dell'atto all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri; dalle procedure sarebbero escluse particolari tipologie di decisioni quali, disegni di legge costituzionali, atti normativi in materia di sicurezza e trattati internazionali.

la piattaforma ParteciPA

le consultazioni pubbliche tra i portatori di interesse e le istituzioni potrebbero essere svolte sfruttando le potenzialità della piattaforma open source **ParteciPa**, introdotta recentemente dal Governo nel tentativo di raccogliere e uniformare le procedure di consultazioni svolte nel nostro Paese.

legislative footprint

ogni atto normativo dovrebbe essere accompagnato da un'**adeguata relazione** in cui i decisori pubblici diano nota dei portatori di interesse auditi e dell'attività di lobbying condotta da questi nei loro confronti, tenendo ben presente in quale fase del procedimento sia stata svolta.

Quadro sanzionatorio efficace

nelle tre proposte il quadro sanzionatorio appare sbilanciato a carico dei portatori di interessi; la reciprocità del rapporto tra decisori pubblici e portatori di interessi dovrebbe riflettersi anche in una **maggiore equità del sistema delle sanzioni**.

Accogliamo con favore l'introduzione di **sanzioni economiche** in caso di gravi violazioni, altresì consideriamo determinanti le **sanzioni reputazionali**: di queste dovrebbe essere garantita la massima diffusione, informando i cittadini e le aziende delle violazioni perpetrate dai portatori di interesse.

In particolare, due sono le fattispecie che a nostro avviso dovrebbero essere necessariamente incluse nel novero delle violazioni:

- **svolgimento dell'attività al di fuori del registro dei portatori di interesse.**

In caso di mancata iscrizione nel registro è consigliabile prevedere sanzioni economiche e reputazionali, impedendo al rappresentante di interessi di esercitare l'attività per un periodo di almeno due anni.

- **mancata e ingiustificata rendicontazione degli incontri nell'agenda pubblica.**

In questa ipotesi potrebbe risultare utile prevedere una sanzione reputazionale a carico del decisore e darne diffusione sul sito dell'istituzione di appartenenza.

il traffico di influenze illecite

l'introduzione del reato di traffico di influenze illecite, senza la legge sul lobbying, ha lasciato un confine troppo ampio tra ciò che è lecito e ciò che non lo è rischiando di criminalizzare anche quelle attività fisiologiche e lecite che riguardano la rappresentanza di interessi. C'è bisogno ridisegnare il confine chiarendo, una volta per tutte, ciò che può essere considerato lobbying e cosa invece un'attività criminale.