

MEMORIA SCRITTA DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA IN MERITO AL DDL 2495

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI - SENATO DELLA REPUBBLICA - 29 MARZO 2022

PREMESSA

Transparency International Italia è impegnata dalla sua fondazione – e di concerto con gli altri 100 *chapters* diffusi nel mondo e aderenti al network di Transparency International – a migliorare il livello di trasparenza e integrità in ogni settore della società civile, per attuare un efficace contrasto della corruzione e la promozione di attività di business e della gestione della pubblica amministrazione, coerenti con i principi di correttezza e lealtà che devono caratterizzare la vita del Paese.

Come ribadito in occasione della presentazione – lo scorso 25 gennaio 2022 – del [CPI Corruption Perception Index](#)¹ che pone annualmente in una classifica di integrità i paesi del mondo ed ha visto un miglioramento sensibile da parte dell'Italia (10 posizioni), alla ritrovata miglior fiducia a livello internazionale devono corrispondere per conferma le risoluzioni di alcuni problemi aperti a livello nazionale, tra questi la necessità di una legge sulla rappresentanza degli interessi.

Accogliamo quindi con grande soddisfazione i passi in avanti compiuti e l'approdo al Senato dopo l'approvazione alla Camera dei Deputati del 12 gennaio 2022, della legge sul tema del lobbying in grado di disciplinare le attività dei rappresentanti di interessi e dei decisori pubblici coinvolti nei processi.

Transparency International Italia aderisce alla coalizione [#Lobbying4Change](#) ed è attiva nella ricerca comune da parte delle organizzazioni che ne fanno parte di mettere a disposizione le differenti competenze e sensibilità per contribuire a rendere più trasparenti ed inclusivi i processi pubblici decisionali.

Una Legge sul tema, stimolata ormai da diversi anni da iniziative parlamentari e diversi organismi internazionali quali GRECO, Comunità Europea, OCSE, OSCE, sta prendendo corpo in un particolare momento storico del Paese caratterizzato dall'enorme occasione fornita dai fondi del *Recovery Plan* post-pandemia disciplinati e organizzati nelle missioni del PNRR (Piano Nazionale per la Ripartenza e Resilienza).

¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

L'era del PNRR - potremo così chiamare il periodo dei 6 anni che dovrebbe cambiare il volto al paese - con interventi di realizzazione e innovazione nei campi della digitalizzazione, transizione energetica, sanità, infrastrutture territoriali e sociali, impone ulteriori riflessioni, precauzioni e stimoli, affinché l'ingente numero di opere affidate parta dal principio con presupposti di trasparenza e inclusività.

A fronte dei molti aspetti apprezzabili contenuti, riteniamo in coerenza con le osservazioni fin qui svolte, di proporre alcuni punti di miglioramento.

LE NOSTRE RACCOMANDAZIONI

1. Regolamentazione a livello territoriale

Riteniamo che nel testo manchino informazioni precise su come andrà regolamentata l'attività di lobbying a livello territoriale, informazione che riteniamo molto importante in considerazione del ruolo determinante che il livello territoriale avrà sull'ammissibilità dei progetti del PNRR.

Chiediamo che legislazione approfondisca la relazione tra rappresentanza di interessi e decisori pubblici a livello regionale e locale con elementi di dettaglio.

2. Registro obbligatorio per tutti i soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi

Crediamo che nel registro dei rappresentanti di interessi vadano inclusi tutti i soggetti potenzialmente operanti senza esclusioni per un criterio di uniformità ed uguaglianza.

All'**articolo 3 comma 2** sono esclusi dagli obblighi di trasparenza le associazioni imprenditoriali e i sindacati, ma queste due categorie di attori, svolgono azioni di rappresentanza d'interessi generali al punto da essere presenti nelle attuali iscrizioni al Registro del Ministero dello Sviluppo Economico, unico Ministero italiano ad avere una parziale regolamentazione del lobbying, ove non è prevista l'esclusione di queste due categorie. Del resto, anche le Associazioni della Società Civile hanno questi stessi obblighi di trasparenza, potendo rappresentare a loro volta degli interessi.

Infine, ricordiamo che da *benchmark* con e le migliori regolamentazioni degli Stati membri europei, ad esempio come la *Loi Sapin II* (2016-1619) francese nonché le regole della stessa Unione Europea, non sono previste tali esclusioni.

Chiediamo la reintroduzione nella Legge delle associazioni imprenditoriali e dei sindacati, nel rispetto delle raccomandazioni internazionali e delle evidenze di senso.

3. Il principio di reciprocità tra gli attori coinvolti

Essendo, uno degli obiettivi del presente provvedimento, quello di "garantire la trasparenza dei processi decisionali" (articolo 1, comma 2a), proponiamo che il testo debba meglio rispondere alle aspettative dei cittadini e della società civile a essere informati sui decisori pubblici responsabili dell'avvio di "atti normativi e provvedimenti amministrativi generali" e di conoscere con quali interlocutori essi si siano confrontati e di quali informazioni e dati si siano alimentati in vista di una decisione pubblica.

L'**articolo 5**, introduce le agende degli incontri in carico ai soli portatori di interessi e non anche ai decisori pubblici, ai quali in base all'**articolo 10 comma 5** spetta solo l'obbligo di dare conto dei risultati della consultazione, mediante la pubblicazione nella parte del Registro ad accesso pubblico, di un avviso che ne descriva una sintesi.

Per un principio di reciprocità riteniamo più equilibrata la parificazione degli obblighi tra i due soggetti. Del resto, nel caso del Ministero dello Sviluppo Economico dal 2016 e parzialmente del Ministero dell'Ambiente, oggi Ministero per la Transizione Ecologica, dal 2018, i decisori pubblici rendono noto all'esterno, tramite il Registro della trasparenza, degli incontri svolti con i portatori di interessi.

Eguale, le istituzioni europee, di solito prese a modello per quanto riguarda la trasparenza dei processi decisionali, hanno introdotto agende pubbliche degli incontri tenuti dai Commissari e dagli alti dirigenti con i portatori di interessi. Anche le rappresentanze permanenti degli Stati membri, tra cui quella italiana, si sono via via adeguate rendendo conto volontariamente degli incontri con i lobbisti.

Chiediamo che l'articolo 5 sia riformulato in modo tale che siano i decisori pubblici a pubblicare le agende degli incontri. Le informazioni sul luogo, la data, l'oggetto e i soggetti partecipanti all'incontro, con relative informazioni sull'eventuale documentazione resa disponibile, dovrebbero essere pubblicate sui siti istituzionali a cui fanno capo i decisori pubblici.

4. Consultazioni pubbliche obbligatorie

Sempre per garantire piena reciprocità tra portatori di interessi e decisori pubblici, crediamo che la consultazione degli stakeholders debba essere non facoltativa e opzionale bensì obbligatoria.

L'ascolto di tutti gli attori in gioco, come stabilito dai principi della Buona Regolazione (UE), contribuisce a norme efficienti ed efficaci (Ocse, 2018) ma anche allo sviluppo economico e a un uso intelligente delle risorse del Paese (Senato della Repubblica, 2015). Ne deriverebbe un incremento di fiducia da parte dei cittadini e di coloro che si rivolgono alla politica e rappresenterebbe un incentivo per i portatori di interessi a iscriversi al Registro della trasparenza e dunque un ulteriore miglioramento del sistema generale di policy.

L'ascolto di tutti i soggetti coinvolti garantirebbe una maggiore equità dei portatori di interessi e delle istanze da essi rappresentate e avrebbe parimenti effetti positivi sulla qualità della vita democratica.

Chiediamo che le consultazioni pubbliche all'articolo 10 commi 1 e 4 siano rese obbligatorie per tutti i proponenti.

VANTAGGI DI TRASPARENZA PER TUTTI I PORTATORI DI INTERESSI

Ci rendiamo conto di come i due principali attori, i rappresentanti di interessi e i decisori pubblici, siano i protagonisti per citazione, nel DDL 2495, molto meno appaiono i portatori di interesse per i quali i rappresentanti operano.

Transparency International Italia ha fondato nel 2015 il Business Integrity Forum² grazie al quale, in collaborazione con alcune delle più grandi aziende del Paese, sta promuovendo la condivisione di buone pratiche,

² <https://transparency.it/cosa-facciamo/promozione-etica-nel-business>

sviluppo di strumenti, ricerche, eventi di sensibilizzazione sui temi della trasparenza e dell'integrità nel settore privato, partendo dalle grandi aziende per portare idee e contributi nell'intero settore (supply-chain e business partner) e in altri settori della società civile quali pubblica amministrazione, attori della CSR e della sostenibilità, mondo delle università.

Un tema trattato è quello della comunicazione della trasparenza operativa e delle iniziative anticorruzione, partendo dal progetto [TRAC Transparency In Corporate Reporting](#)³ realizzato dal Segretariato di Transparency International di Berlino nel 2012 e nel 2014 e da Transparency Italia nel 2013 con attività di ricerca dei comportamenti delle aziende (le 100 più grandi del mondo per TI International e le 15 più grandi d'Italia da parte di TI Italia), fino ad arrivare alla ricerca BIT2018 che esplora il livello di trasparenza comunicato attraverso il web site aziendale. Questa analisi, attraverso l'esame di 10 pilastri di integrità, è divenuta nel tempo il *benchmark* di riferimento per i nuovi ingressi di aziende al Business Integrity Forum.

Crediamo che il Registro dei rappresentanti di interessi e la trasparenza delle attività di lobbying possano essere un'occasione per le aziende italiane per comunicare meglio, anche attraverso i loro report e bilanci sociali – pur su base volontaria – le proprie attività in questo ambito e contribuire ad accrescere la fiducia e la comunicazione dei valori della trasparenza verso i cittadini.

LOBBYING MA NON SOLO: MIGLIORARE LA REGOLAMENTAZIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSE E DEL FINANZIAMENTO ALLA POLITICA

Dalla soddisfazione per questo importante passo rappresentato dal DDL 2495 sul tema [della rappresentanza di interessi](#), cogliamo l'occasione per osservare e proporre attenzione ai temi del [finanziamento alla politica](#) e quello del [conflitto di interessi](#).

Assieme compongono una triade di reciproche stimolazioni e completamenti.

Mentre nel caso del Finanziamento alla politica auspicheremmo interventi con aspetti migliorativi dell'attuale regolamentazione, per rendere la trasparenza introdotta pienamente efficace, nel caso della gestione dei conflitti di interesse, l'approdo concreto ad una legge specifica riteniamo sia non più rimandabile al fine di colmare una lacuna da tempo in attesa di risoluzione.

UNA GRANDE OCCASIONE PER IL PAESE

Siamo convinti che queste semplici proposte, possano portare beneficio e completezza al disegno di legge e possano migliorarlo.

È questa un'occasione formidabile per porre in essere una Legge più completa e rispondente i più altri requisiti di **trasparenza e inclusività**, temi di grande impatto e necessità in considerazione degli imminenti avvenimenti della piena attuazione del PNRR e della vicinanza delle elezioni politiche del 2023 ormai all'orizzonte.

Con i nostri ringraziamenti per l'attenzione restiamo a disposizione per qualsiasi altro chiarimento o contributo reso necessario.

³ <https://www.transparency.org/en/publications/transparency-in-corporate-reporting-assessing-the-worlds-largest-companies>
<https://www.transparency.org/en/publications/transparency-in-corporate-reporting-assessing-worlds-largest-companies-2014>
<https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/trac-2013-italia>