

Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia 20 ottobre 2020

1^ Commissione della Camera dei Deputati

Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e
istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi e
istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi

Considerazioni generali

Si esprime, da subito, un sentito ringraziamento per la richiesta di audizione e un particolare apprezzamento per la scelta del Parlamento di ritornare a discutere di un argomento così rilevante - all'attenzione anche delle Istituzioni europee ormai da tanti anni - auspicando che nel corso di questa legislatura si possa addivenire all'approvazione di una disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari.

Nell'ordinamento italiano, infatti, la disciplina della cosiddetta attività di lobbying è stata oggetto, molto spesso, di iniziative legislative il cui esame, più volte avviato nelle diverse legislature, non è giunto a compimento.

A livello euro unitario, l'argomento è affrontato sin dagli anni Novanta quando il Parlamento europeo ha introdotto un proprio Registro dei lobbisti, seguito poi dalla Commissione europea nel 2008. Nel 2011 Parlamento Europeo e Commissione hanno deciso di uniformare la normativa europea attraverso un accordo interistituzionale che ha dato vita al comune Registro per la Trasparenza, riformato nel 2014.

Nello stesso anno la Commissione ha sentito anche l'esigenza di affermare il valore della trasparenza nel dialogo tra i decisori pubblici e i portatori di interesse e, infatti, con le decisioni 2014/838/UE e 2014/839/UE, ha stabilito regole per la pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni con i portatori di interesse particolari.



La Commissione europea ha presentato il 28 settembre 2016 una nuova proposta di accordo interistituzionale, ancora in fase di negoziazione, mentre il Parlamento europeo il 31 gennaio 2019 ha modificato il proprio regolamento interno introducendo norme vincolanti sulla trasparenza delle lobby; in particolare ha previsto delle norme per l'iscrizione degli *stakeholders* in un registro pubblico, consultabile, che li vincola ad un codice deontologico, e ha emanato disposizioni in ordine alla trasparenza delle disponibilità economiche e finanziarie dei membri del Parlamento stesso.

Anche il Consiglio d'Europa ha affrontato la disciplina delle *lobbies* nell'ambito della lotta alla corruzione nei Paesi membri. Il tema è, infatti, oggetto dell'attività del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) al quale l'ANAC partecipa attivamente da diversi anni.

L'impulso dato dalle istituzioni europee sta modificando il modo di intendere l'attività di lobbying a livello nazionale nei singoli Stati facenti parte dell'Unione, favorendo la riflessione su una regolamentazione volta a facilitare la partecipazione dei gruppi di interesse e a rafforzare la trasparenza del processo legislativo nella consapevolezza che questo confronto è finalizzato ad aumentare la **qualità delle politiche pubbliche e ad evitare che decisioni rilevanti siano assunte in maniera opaca.**

Pertanto, anche in considerazione di quanto sopra rappresentato, appare, ormai, necessaria una sollecita approvazione di una disciplina organica da parte del Parlamento nazionale, anche allo scopo di allineare la legislazione italiana alle migliori esperienze giuridiche europee. Si conviene con quanti sostengono che nei sistemi democratici, in cui il pluralismo è elemento indefettibile, l'attività di lobbying non solo appare legittima ma è essa stessa indice di democraticità del sistema. È necessario però che essa sia regolamentata, al pari di qualsiasi altra attività legittima, così da consentire a tutti i portatori di interessi di intervenire nel processo decisionale, a tutti i cittadini di conoscere quali soggetti sono intervenuti, e a tutti i decisori pubblici di avere le informazioni necessarie per assumere la decisione. Sotto il profilo dei decisori pubblici la disciplina può rafforzare l'impegno degli stessi a confrontarsi con una più ampia platea di proposte manifestate e rese pubbliche e a discostarsene motivando

È doveroso normare l'esercizio della rappresentanza degli interessi particolari garantendo trasparenza del processo decisionale e parità di accesso al decisore pubblico ed è altresì necessario temperare tali principi con quelli di buon andamento della pubblica amministrazione, di imparzialità del decisore pubblico, di pubblicità dei processi decisionali e di uguaglianza dei diversi portatori di interessi.

L'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito "ANAC") da diversi anni è impegnata su questi argomenti ed ha avuto modo di riflettere sulla necessità di intervenire a chiarire il fenomeno delle lobbies, soprattutto a seguito dell'introduzione del reato di "traffico di influenze illecite" di cui all'art. 346 bis del codice penale¹.

Nel PNA 2019, così come già fatto nel 2015, nella deliberazione n. 12 del 28 ottobre 2015 recante l'Aggiornamento 2015 al Piano nazionale anticorruzione, l'Autorità si è espressa auspicando l'adozione di misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies); il 26 marzo 2019 è stato, inoltre, pubblicato in G.U. il «Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri».

1. La disciplina proposta, le criticità e le indicazioni dell'ANAC

Oggetto dell'audizione sono i tre progetti di legge di iniziativa rispettivamente dell'On. Fregolent recante *"Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi"*, di iniziativa dell'On. Madia recante *"Norme sulla trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti di interessi particolari e i membri del Governo e i dirigenti delle amministrazioni statali"* e il progetto di legge di iniziativa dell'On. Francesco Silvestri recante *"Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi"*.

In questa prospettiva, si forniscono di seguito alcune considerazioni di carattere generale sui temi trattati nelle tre proposte di legge, nei limiti della competenza affidata all'Autorità.

1.1. Finalità della legge e definizioni

Tutti e tre i progetti di legge hanno l'obiettivo di disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi particolari; **essa è intesa come attività concorrente alla formazione delle decisioni pubbliche ed è svolta - presso i decisori pubblici - dai rappresentanti degli interessi particolari, incaricati dai soggetti**

¹ Tale disposizione è stata aggiunta dall'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n. 190, in ossequio a quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, cosiddetta "Convenzione di Merida", ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116 e soprattutto alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.



portatori di tali interessi, che la svolgono nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei loro confronti.

Le proposte di legge si pongono l'obiettivo di assicurare ai decisori pubblici una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie scelte nonché una maggiore autonomia in fase decisionale, in conformità a quanto disposto dal diritto dell'Unione europea. Tale scelta deriva dalla **consapevolezza che a volte la qualità della legislazione sconta un problema di conoscenza delle specificità delle problematiche dei settori in cui viene applicata; ciò deriva dall'impossibilità per il legislatore di avere piena padronanza di tutte le materie.**

I principi generali che ispirano tutte e tre le proposte sono quelli di pubblicità, partecipazione democratica e trasparenza dei processi decisionali con ciò dimostrando che la visione che sta alla base delle proposte avanzate è quella **di garantire la partecipazione dei rappresentanti degli interessi particolari alle decisioni pubbliche legittimandone il loro operato e incoraggiando un esercizio trasparente della loro azione. Tutto ciò è finalizzato a favorire la piena partecipazione democratica.**

Se l'intenzione sottesa alle tre proposte di legge è quella di assicurare ai decisori pubblici una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie scelte, di garantire la trasparenza dei processi decisionali, anche al fine di migliorare la qualità delle decisioni assunte dai decisori pubblici, nonché di rendere conoscibili i soggetti che influenzano i processi decisionali e quindi prevenire episodi di corruzione, si esprime ampia condivisione.

Chiarite le intenzioni è necessario operarsi affinché la disciplina sia tesa **all'effettività** e in questo senso sia chiara e di semplice attuazione in modo da scongiurare una sua applicazione distorta con il rischio di creare disparità di trattamento nell'accesso ai decisori pubblici e **favorire ancora una volta solo coloro i quali hanno già la possibilità di interloquire, ai diversi livelli, con i rappresentanti delle Istituzioni.**

L'obiettivo deve essere **ampliare la platea di quanti possono accedere ai decisori pubblici, garantire ai rappresentanti di interessi meno organizzati di essere ascoltati e di poter accedere al dibattito pubblico al pari di coloro che fino ad oggi, in maniera non del tutto trasparente, hanno potuto influenzare direttamente o indirettamente il decisore pubblico. In questa ottica, le proposte di tutti i rappresentanti degli interessi devono poter essere rese pubbliche e diventare oggetto di dibattito.**

Le parole chiave sono: parità di accesso; accrescimento della competenza; trasparenza ed effettività.



Con riferimento alle definizioni e in particolare ai “decisori pubblici”, la questione involge valutazioni di più tipi, sia in relazione al livello al quale applicare la normativa, se solo legislativo o anche amministrativo, sia al livello interno, a quali soggetti che operano nelle amministrazioni rivolgersi.

A tal proposito appare necessario rimettere alla valutazione della Commissione l’individuazione dell’ambito di applicazione soggettivo. Il legislatore che avrà certamente cura di valutare siffatto profilo insieme ad altri aspetti quali per esempio alla tipologia di atti interessati dalla presente disciplina. La previsione di cui alla pdl A.C. 196 all’art. 2, comma 1, lett. e) fa riferimento ad **“ogni procedimento di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali”**; tale disposizione sembra chiarire che il riferimento è agli atti caratterizzati da generalità e astrattezza, siano essi atti normativi o amministrativi, escludendo così dall’ambito di applicazione della disciplina i provvedimenti amministrativi che incidono su situazioni giuridiche particolari (p. es. atti autorizzatori o concessori).

Con riferimento alle modalità di svolgimento dell’attività di rappresentanza degli interessi particolari nelle definizioni si fa generico riferimento ad ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell’ambito dei processi decisionali pubblici svolta attraverso la presentazione di domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti, nonché lo svolgimento di ogni altra attività diretta a concorrere alla formazione della decisione pubblica [...]. Si potrebbe valutare – sul modello attualmente presente nelle Istituzioni europee – di fare riferimento a tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l’elaborazione o l’attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati. Una definizione di tal tipo consentirebbe di includere le iniziative condotte attraverso i media, i *think tanke forum* ed i centri-studio.

1.2. Il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi

Nelle proposte si possono individuare alcuni tratti comuni nella disciplina del registro quali: l’obbligatorietà dell’iscrizione da parte dei rappresentanti di interessi; l’articolazione del registro in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi e per categorie di decisori; l’indicazione dei dati da riportare sul registro.

Con riferimento al Registro pubblico dei rappresentanti occorre fare una premessa. Le Istituzioni europee (Parlamento e Commissione) al momento non prevedono l’obbligatorietà dell’iscrizione nel Registro; l’accordo siglato nel 2011 fra Parlamento e Commissione europea, poi modificato nel 2014, prevede,



infatti, l'istituzione del **Registro per la Trasparenza** e regola le modalità di adesione stabilendo **che essa è volontaria**. L'intenzione della Commissione, già manifestata dal 2016, è di istituire un Registro per la trasparenza obbligatorio. La registrazione è obbligatoria negli USA, in Francia e in Gran Bretagna **mentre è volontaria in Germania**.

Se la ragione di intervenire su questa materia è quella descritta in premessa, ovvero ampliare l'accesso ai decisori pubblici, si rimette alla valutazione della Commissione l'opportunità di istituire un Registro pubblico dei rappresentanti la cui iscrizione sia volontaria.

L'obiettivo non dovrebbe essere quello di istituire un **Albo dei rappresentanti degli interessi con l'obiettivo di controllare e sanzionare coloro i quali accedono o provano ad accedere in maniera "irregolare" al decisore pubblico** ma garantire, che **più soggetti possibile siano in grado di stabilire un contatto con il decisore pubblico**; per raggiungere questo obiettivo è necessario creare un meccanismo incentivante all'iscrizione.

La pdl A.C. 196 prevede che nel Registro siano inseriti anche i seguenti dati:

- l'interesse particolare che si intende rappresentare;
- l'elenco dei decisori pubblici presso i quali si intende svolgere l'attività di rappresentanza di interessi; la tipologia di rapporto contrattuale con il soggetto per il quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi;
- eventuali rapporti di natura familiare, di affari o altro, esistenti con decisori pubblici all'atto dell'iscrizione nel Registro.

A tal proposito **occorre valutare con attenzione quali e quanti dati chiedere per l'iscrizione nel Registro; è più importante avere informazioni certe ed attendibili piuttosto che informazioni difficilmente verificabili**.

L'obiettivo principale dovrebbe essere quello della effettività, ovvero **conoscere chi è il soggetto che chiede di iscriversi nel Registro, chi rappresenta e se rappresenta uno i più interessi particolari evitando di chiedere informazioni che non hanno alcuna relazione con la natura dell'attività svolta**.

Per esempio, la pdl AC 196 prevede che vengano riportate nel registro, le risorse economiche e umane destinate dal rappresentante di interessi particolari allo svolgimento della propria attività (lett. f); ed eventuali rapporti di natura familiare, di affari o altro, esistenti con decisori pubblici all'atto dell'iscrizione nel Registro (lett. h). A tale proposito si osserva che la previsione di cui alla lett. f) appare di difficile



interpretazione e il controllo sulla veridicità della dichiarazione poco realizzabile in quanto le risorse economiche che un'associazione e/o società o ente può avere a disposizione possono dipendere da molteplici fattori ivi inclusa la dimensione dell'associazione/società che si rappresenta; inoltre, la previsione di cui alla lett. h) rischia di non essere significativa se la finalità della legge è ampliare la partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti degli interessi particolari. Non si ravvedono motivate ragioni per escludere quanti hanno rapporti di natura familiare, di affari o altro con i decisori pubblici. **L'intenzione della norma è proprio di rendere pubblica, trasparente, accessibile l'attività di lobbying in tutte le sue forme.**

Si rimette alla Commissione l'opportunità di evitare di creare un meccanismo molto rigido che rende difficile l'attuazione della finalità perseguita ovvero ampliare la partecipazione al processo decisionale e favorire una migliore qualità delle decisioni pubbliche.

Inoltre, i soggetti iscritti nel Registro dovrebbero ricevere delle **agevolazioni** nella interlocuzione e nell'accesso alla documentazione.

Una volta iscritto, il rappresentante degli interessi dovrebbe, per esempio, **poter accedere con facilità ai locali delle istituzioni con cui desidera interloquire; essere informato tempestivamente dell'avvio di una discussione che abbia ad oggetto temi di interesse; poter accedere liberamente alla documentazione disponibile sui temi in discussione; poter accedere a specifiche parti riservate del sito istituzionale mediante identificazione con Id e password.**

È coerente con l'impostazione fino a qui descritta la previsione di cui alla pdl A.C. 196 che prevede che i rappresentanti di interessi iscritti nel Registro oltre a poter presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, studi, ricerche e documenti, suggerimenti e altro per concorrere alla formazione della decisione pubblica, possano accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici e acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari ma soprattutto **possano contribuire alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) riguardante gli atti normativi del governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali, i disegni di legge di iniziativa governativa.**

Una simile previsione consente di intravedere un vantaggio per il soggetto iscritto nel Registro – diversamente da coloro che non sono iscritti – nella interlocuzione con il decisore pubblico. Appare convincente anche la previsione – contenuta sempre nella pdl AC 196 – secondo cui il decisore pubblico



è tenuto a garantire al rappresentante l'accesso ai documenti e alle comunicazioni ove l'interesse rappresentato sia pertinente all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto. **Il decisore è anche tenuto a menzionare nella relazione illustrativa degli atti normativi nonché nelle premesse agli atti amministrativi le attività di relazioni istituzionali che hanno avuto luogo nel corso del processo decisionale.**

La pdl AC 1827 propone una procedura di consultazione che ciascun decisore pubblico può indire qualora intenda proporre o adottare un atto normativo o regolatorio di carattere generale; il decisore pubblico dà conto dei risultati della consultazione, mediante la pubblicazione, nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione, di un avviso indicante le modalità seguite per il suo svolgimento, i soggetti partecipanti e la sintesi degli esiti della medesima. Anche tale previsione appare coerente con l'idea di ampliare la platea dei soggetti che partecipano alla discussione e possono influenzare il decisore pubblico.

Il rappresentante di interessi particolari deve trovare un **vantaggio, lecito e trasparente**, nell'effettuare l'iscrizione al registro. Solo creando siffatte condizioni **si disincentiva il tentativo di fare pressione sul decisore pubblico in maniera "occulta" o comunque non trasparente.**

Si rimette, inoltre, alla valutazione della Commissione l'idea di istituire un Registro unico dei Rappresentanti degli interessi oppure prevedere un Registro dei rappresentanti degli interessi presso ciascuna Amministrazione statale, regionale e nei comuni di grandi dimensioni, rendendolo facoltativo per gli enti locali di minori dimensioni. Un sistema basato su unico registro potrebbe forse apparire molto complesso da istituire, con il rischio di sacrificare proprio il richiamato principio di effettività. All'ANAC potrebbe essere affidato il compito di dettare un sistema di regole comuni – all'interno della cornice normativa definita dal legislatore - e di supportare le amministrazioni sia nella fase di istituzione dei Registri sia di tenuta degli stessi. In particolare, **l'ANAC potrebbe fornire indicazioni** di carattere generale sui Registri utilizzando il Piano Nazionale anticorruzione. Lo stesso strumento potrebbe essere utilizzato anche per fornire indicazioni sui codici di comportamento dei decisori pubblici e sull'agenda degli incontri.



1.3. Agenda degli incontri

Le proposte di legge A.C. 721 e A.C. 1827 istituiscono, infatti, in aggiunta rispetto al Registro un'agenda degli incontri tra decisori pubblici e rappresentanti di interessi.

La pdl A.C. 721 prevede l'istituzione, presso ciascun ministero, di una **agenda per la trasparenza**, separata dal registro, che contiene i dati sintetici sui rappresentanti di interessi e sui contenuti delle richieste relative ai loro incontri con i decisori pubblici. L'agenda deve essere aggiornata almeno mensilmente. Le agende sono pubblicate e rese consultabili alla stregua del registro. La pdl A.C. 1827 pone in capo a ciascun rappresentante di interessi l'obbligo di tenere ed aggiornare **quotidianamente** una propria agenda degli incontri con i decisori pubblici. I dati dell'agenda sono inseriti, in formato aperto e riutilizzabile, nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione. Nell'agenda, per ciascun incontro, è riportata la sintesi degli argomenti trattati e del contenuto dell'incontro. L'agenda è pubblicata entro quarantacinque giorni dalla data dell'incontro.

Il Registro e l'Agenda degli incontri dovrebbero essere intesi come strumenti che concorrono ad un sistema trasparente di assunzione delle decisioni pubbliche.

L'obiettivo non dovrebbe essere quello di imporre adempimenti, e mappare tutti gli incontri – con il rischio molto reale che vengano disattesi – ma favorire che tutti i rappresentanti degli interessi particolari (sia quelli che rappresentano interessi molto rilevanti sia quelli che rappresentano interessi minori) abbiano a cuore di rendere pubbliche le posizioni di cui sono portatori rendendo conoscibili i contatti assunti con il decisore pubblico.

Il rischio da scongiurare è quello di creare un sistema di regole eccessivamente stringente e rigoroso da rendere difficile la sua attuazione o addirittura da rendere preferibile, per alcuni, aggirarlo; l'obiettivo della disciplina di cui si discute è l'ampliamento della sfera dei soggetti che hanno la facoltà di "influenzare" in maniera trasparente, lecita e democratica il decisore pubblico; questi soggetti, "portatori di interessi particolari", per il tramite dei loro rappresentanti, dovrebbero avere facoltà di iscriversi nel Registro e dovrebbero poter liberamente accedere alla discussione con il decisore pubblico.

Seguendo tale impostazione, anche l'Agenda degli incontri potrebbe essere prevista in via facoltativa e potrebbe, per esempio, essere previsto che i soggetti iscritti nel Registro non debbano segnare in Agenda gli incontri avuto con il decisore pubblico, proprio in virtù dell'iscrizione.



1.4. Codice deontologico

Molto importante la previsione presente in due delle tre proposte di legge relativa alla adozione di un **Codice deontologico dei rappresentanti di interessi particolari** da parte del soggetto cui è attribuito il compito di controllo dell'attività di rappresentanza di interessi, ossia l'ANAC, per quanto riguarda l'A.C. 196 ovvero il comitato di sorveglianza istituito in seno all'AGCM, per l'A.C. 1827.

Il Codice stabilisce le modalità di comportamento cui devono attenersi **coloro che svolgono l'attività di rappresentanza di interessi**. In entrambe le proposte, l'impegno a rispettare il codice è condizione indispensabile per l'iscrizione al registro.

Si tratta di una previsione apprezzabile che rispecchia la finalità della legge; coloro che intendono iscriversi nel Registro devono rispettare delle regole comuni e agire in maniera corretta. **L'obiettivo principale è quello di creare un sistema nel quale esercitare liberamente la propria influenza sul decisore pubblico in maniera trasparente e leale da parte di soggetti affidabili.**

Accanto al codice per i portatori di interesse, si ritiene che dovrebbe essere integrato, sotto il profilo dei rapporti con i portatori di interessi, o rafforzato il sistema **dei Codici di comportamento** dei decisori pubblici, tassello complementare fondamentale per garantire l'effettività della disciplina.

L'ANAC ha già maturato con riferimento a questo ambito una particolare competenza che potrebbe essere utile per definire, in tempi relativamente brevi, un sistema di regole di comportamento comuni, sia con riferimento ai rappresentanti degli interessi sia dei soggetti pubblici che prendono parte alle decisioni.

1.5. Obblighi dei rappresentanti dei portatori di interessi

Le proposte di legge A.C. 196 e A.C. 1827 prevedono **l'obbligo di ciascun rappresentante di interessi di predisporre, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, indicando le attività svolte**, le risorse umane ed economiche impegnate, i decisori contattati ed eventuali criticità rilevate. La relazione deve essere inviata all'autorità di controllo sul registro (ANAC o Comitato di sorveglianza presso l'AGCM) che, dal canto suo, ha il compito di redigere, **entro il 30 giugno di ogni anno, un rapporto sull'attività di lobbying**, nel quale possono essere segnalate eventuali criticità e formulate delle proposte. La pdl A.C. 196 prevede che tale relazione sia pubblicata nel sito internet dell'ANAC,

mentre la pdl 1827, prevede che la relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e alle Camere.

In aggiunta alle previsioni sopra riportate è forse ancor più necessario introdurre anche per le amministrazioni il compito di rendicontare, rispetto ai portatori di interesse, in una logica di *accountability* le attività poste in essere.

Si tratta di adempimenti che hanno lo scopo di far conoscere ai cittadini e a tutti coloro che sono interessati le attività poste in essere sia dai rappresentanti degli interessi particolari sia dagli organismi di controllo. **Il rischio che però sembra intravedersi è quello di prevedere, in un momento particolarmente complesso come quello attuale, ulteriori oneri a carico delle amministrazioni.**

Per tale ragione **si potrebbe valutare – con riferimento alle amministrazioni pubbliche, soprattutto di piccole dimensioni - di far confluire la relazione sulle attività svolte nella parte sulla trasparenza del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).** Oggi viene chiesto ai RPCT di rendicontare se le amministrazioni hanno una disciplina sui rapporti con i portatori di interesse.

Il PTPCT risponde proprio all'esigenza di rendere conoscibili le iniziative assunte dall'amministrazione non solo per prevenire pressioni indebite sui processi decisionali delle amministrazioni ma anche per favorire la trasparenza nella pubblica amministrazione. Potrebbe dunque essere anche la sede più idonea per rendere pubbliche le interlocuzioni avvenute con i rappresentanti degli interessi e le valutazioni effettuate in merito.

Peraltro, ciò consentirebbe all'ANAC – che già esercita il monitoraggio sui PTPCT – di verificare se sono state correttamente eseguite le indicazioni di carattere generale dettate, con riferimento a questa materia, nel PNA.

1.6. Sistema sanzionatorio

Una riflessione molto attenta merita l'impianto sanzionatorio. Nei casi di violazione degli obblighi previsti dal codice deontologico due delle proposte (A.C. 196 e A.C. 1827) prevedono le sanzioni della **censura**; della **sospensione** dall'iscrizione nel registro; nei casi di particolare gravità, la **cancellazione** dal registro. In caso di cancellazione dal Registro, il rappresentante di interessi non può chiedere una nuova iscrizione nel Registro prima che siano decorsi due (AC 1827) o cinque anni (AC 196) dalla data del provvedimento di cancellazione.



La pdl A.C. 721 dispone, invece la sanzione della sospensione o, nei casi più gravi, della cancellazione dal registro nei casi di violazione degli obblighi previsti per l'iscrizione nel registro. Analoghe sanzioni sono inoltre statuite dalla pdl AC 1827 nei confronti del rappresentante di interessi che non rispetta le modalità di partecipazione alla consultazione previste dalla medesima proposta di legge. In tali casi, infatti, a seconda della gravità della condotta, potranno essere irrogate le seguenti sanzioni: ammonizione; censura; sospensione dall'iscrizione nel registro per una durata non superiore a un anno; cancellazione dal registro.

Le pdl A.C. 196 e A.C. 721 prevedono una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi particolari **senza essere iscritti nel Registro** (da 20.000 a 200.000 euro, nella pdl AC 196 e da 10.000 a 100.000 euro nella pdl AC 721), salvo che il fatto costituisca reato. Nelle medesime ipotesi, invece, la pdl AC 1827 prevede che il Comitato di sorveglianza **ammonisca** il responsabile e, in caso di reiterazione della condotta, segnali la condotta all'autorità giudiziaria competente.

La previsione di sanzionare quanti hanno esercitato attività di rappresentanza di interessi particolari senza essere iscritti nel Registro appare poco realistica. **Riuscire a dimostrare che il soggetto abbia agito con l'intenzione di influenzare il decisore pubblico in maniera "occulta" o ad ogni modo "poco trasparente" è particolarmente complesso e rischia di "svuotare" o rendere poco praticabile l'impianto sanzionatorio.**

Si potrebbe invece immaginare di sanzionare coloro i quali - decidendo liberamente di iscriversi nel Registro - presentano all'atto dell'iscrizione o nei successivi aggiornamenti delle false dichiarazioni.

Potrebbero essere le stesse amministrazioni ad adottare la sanzione, dandone tempestivamente comunicazione all'ANAC presso la quale potrebbe essere istituito un Casellario dei Rappresentanti degli interessi particolari.

Anche in tale ambito, l'ANAC vanta una specifica esperienza. Si tratterebbe di un Casellario reputazione nel quale sono iscritti tutti i rappresentanti di interessi particolari destinatari di una sanzione.

È evidente che l'impianto del sistema sanzionatorio proposto nelle tre proposte di legge tiene conto dell'istituzione di un Registro unico, della obbligatorietà dell'iscrizione e della individuazione di un Organismo che esercita attività di regolazione, vigilanza e sanzione. Si rimette, pertanto, alla Commissione ogni valutazione in merito alla opportunità di prevedere un sistema parzialmente diverso

che tenga conto delle capacità amministrative delle amministrazioni centrali e degli Enti territoriali e individui soluzioni efficaci e realizzabili evitando ulteriori oneri a carico dell'amministrazione e utilizzando strumenti già disponibili: per esempio il PNA, i Codici di comportamento (estendendoli anche ai decisori pubblici e ai rappresentanti degli interessi particolari), i PTPCT e il Casellario reputazionale.

1.7. Organismo di vigilanza

Ciascuna proposta individua un organismo diverso competente alla tenuta del registro: l'AC 196, **l'Autorità nazionale anticorruzione** (art. 4); l'AC 721, **la Presidenza del Consiglio dei ministri** (art. 2) e l'A.C. 1827, **l'Autorità garante della concorrenza e del mercato** (art. 4).

La riflessione che si sottopone *in primis* all'attenzione della Commissione è innanzitutto di merito. Sarebbe, infatti, opportuno che l'organismo individuato fosse caratterizzato da terzietà e indipendenza, anche in considerazione delle competenze che si intendono assegnare allo stesso, ivi incluso il potere sanzionatorio.

Appare coerente con la premessa l'ipotesi di affidare all'Autorità nazionale anticorruzione le attività di vigilanza, regolazione e sanzione in ordine alla tenuta del Registro. A tale proposito si rappresenta che l'ANAC è già titolare di poteri vigilanza, regolazione e sanzione in materia affini a quelle oggetto di discussione e, in particolare, ci si riferisce alla disciplina dei conflitti di interessi e delle incompatibilità e potrebbe, per tali ragioni, essere in grado di dare attuazione in tempi celeri alle previsioni in esame. **L'ANAC è, soprattutto l'Autorità cui compete la promozione di maggiori livelli di trasparenza nel sistema pubblico.** Inoltre, considerata, la situazione emergenziale che il Paese sta affrontando, nessuna delle proposte in discussione prevede uno stanziamento finanziario per dare attuazione alla norma. Si valuti pertanto l'opportunità di istituire un Comitato ad hoc, con i relativi oneri che ne conseguono, o di individuare un organismo già esistente in grado di fronte alle esigenze manifestate in maniera più agevole – almeno per i primi anni di attuazione della norma - con il personale in servizio e con le risorse finanziarie a propria disposizione. L'ANAC dovrà certamente riorganizzare la propria struttura istituendo uno o più ufficio *ad hoc* e dovrà adeguare le proprie infrastrutture informatiche nonché formare in maniera specifica il proprio personale e sarà in grado di fare tutto ciò con gli stanziamenti a disposizione, almeno per i primi anni.

Nell'ipotesi in cui prevalga l'idea di istituire un Comitato ad hoc che intervenga a regolare e vigilare la materia, si valutino le eventuali sovrapposizioni di competenze con gli Organismi già esistenti.

1.8. Esclusioni

Molto importanti le previsioni relative alle "esclusioni" in quanto consentono di definire con maggiore puntualità l'ambito di applicazione della disciplina. Le proposte AC 196 e AC 1827, dispongono che le stesse **non trovano applicazione** all'attività di rappresentanza di interessi particolari **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** nell'ambito dei processi decisionali connessi alla contrattazione. Si ritiene che, in coerenza con quanto detto sopra, potrebbe essere valutato, invece, un sistema flessibile che tenga conto delle funzioni istituzionali delle amministrazioni. Soprattutto per le amministrazioni più piccole a cui eventualmente estendere la disciplina da declinare nei Piani per la trasparenza come già indicato da ANAC.