

Il Presidente

Audizione del Presidente dell'Agcom

I Commissione

(Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

Dott. Giacomo Lasorella

- 4 novembre 2020 -

Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi. C. 196 Fregolent, C. 721 Madia e C. 1827 Silvestri.

1. Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente della prima Commissione, onorevole Brescia, la relatrice, onorevole Alaimo, oltre che tutti i Commissari, per questa richiesta di audizione, che mi fornisce l'occasione per interloquire su un tema - quello della regolamentazione della attività di rappresentanza degli interessi - di grandissimo interesse istituzionale, su cui vi è anche un antico e intenso dibattito culturale e scientifico, sia dal punto di vista della scienza della politica, sia da quello del diritto, ed in particolare del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.

Si tratta di un argomento molto rilevante, che - da tempo all'attenzione delle Istituzioni (anche europee) - coinvolge non solo gli organi costituzionali (mi è ben noto che proprio la Camera, nella scorsa legislatura, è stata uno degli antesignani nell'istituzione del registro dei portatori di interessi) e di governo (sia nazionale che locale) ma anche, evidentemente, tutti gli organismi che sono titolari di poteri di regolazione, oltre che di vigilanza e sanzionatori, rispetto a specifici settori, come appunto le autorità amministrative indipendenti.

L'interesse e la competenza diretta dell'Autorità che mi onoro di presiedere sono, in verità, più limitati rispetto a quelli di altre Autorità che, da alcune delle proposte di legge in esame, vengono direttamente individuate come soggetti competenti a "presidiare" le tematiche connesse con la rappresentanza di interessi, e, in primo luogo, la tenuta e la gestione dell'istituendo registro.

Nondimeno appare interessante, per me, da un lato interloquire come rappresentante di un soggetto "destinatario" della normativa che si intende introdurre, in quanto "soggetto" presso il quale possono essere svolte attività di rappresentanza di

Il Presidente

interessi (peraltro, due delle proposte di legge in esame includono espressamente tra i “decisori pubblici” i componenti delle Autorità indipendenti¹), dall’altro mettere a disposizione di questa Commissione, le esperienze e prassi dell’Agcom, sviluppatasi in settori che si possono considerare per alcuni aspetti affini e che possono eventualmente – con le evidenti differenze e i necessari adattamenti – fungere da modelli ed esempi.

In conclusione mi soffermerò anche su una possibile estensione dell’ambito di applicazione della disciplina che potrebbe riguardare più direttamente Agcom.

In generale osservo che la disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi, nel solco dell’esperienza delle altre esperienze giuridiche europee, costituisce sempre più una necessità ineludibile all’interno dei processi decisionali in una società democratica, consentendo l’emersione trasparente di tutte le istanze ed il connesso apporto di conoscenze, la conoscibilità delle medesime da parte dei cittadini e, in definitiva, la trasparenza e la maggiore efficienza ed imparzialità degli stessi procedimenti decisori.

2. Le proposte di legge in esame, che fanno seguito ad una riflessione sistematica iniziata alcune legislature fa, e che ha raggiunto una certa maturità almeno a partire dalla XVI legislatura, hanno tutte - fatte salve alcune puntuali, ed anche significative, differenze - una medesima impostazione strutturale.

Nella sostanza esse – muovendo dall’esigenza di fondo di garantire trasparenza, pubblicità, partecipazione e massima conoscibilità dei processi decisionali oltre che, per certi versi, un effettivo miglioramento della qualità normativa – si pongono l’obiettivo di regolamentare l’attività di “rappresentanza di interessi” essenzialmente in relazione alla formazione delle decisioni pubbliche (quanto all’ambito soggettivo, vi è una definizione pressoché identica di “decisori pubblici”, da un lato, e “rappresentanti di interessi”, dall’altro). Tutte e tre le proposte prevedono poi l’istituzione di un registro pubblico (articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi particolari e per categorie di decisori pubblici) cui obbligatoriamente sono tenuti ad iscriversi i soggetti che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi (ovvero, di “relazioni istituzionali”, secondo altra terminologia pur utilizzata), ai quali sono attribuiti una serie di oneri di pubblicità e di trasparenza, in relazione alla cui osservanza sono posti alcuni presidi di vigilanza e di controllo.

¹ Art 2 co. 1, lett. d) A.C. 196 e art. 2, co. 1., lett. b) A.C. 1827. L’A.C. 196, inoltre, all’art. 8, co.2, specifica che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le autorità indipendenti debbano definire con propri provvedimenti – analogamente a quanto previsto per le altre amministrazioni ma limitatamente all’attività di regolazione - le forme e le modalità di esercizio delle facoltà spettanti agli iscritti al registro (diritto di presentare osservazioni, proposte, diritto di accesso alle sedi istituzionali, ecc.), secondo principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento.

Il Presidente

Non mi soffermerò sui singoli punti di merito (peraltro ampiamente trattati anche da chi mi ha preceduto nel corso di queste audizioni): vorrei piuttosto richiamare la vostra attenzione, portando l'esperienza di Agcom, su almeno due aspetti rilevanti: da un lato, l'esperienza del coinvolgimento (e della partecipazione) dei vari soggetti interessati nel procedimento, dall'altro, l'esperienza del registro degli operatori di comunicazione, che potrebbe costituire un modello per il registro dei portatori di interessi.

3. Quanto al coinvolgimento dei vari portatori di interessi nell'ambito dei procedimenti, vorrei in primo luogo sottolineare che il processo decisionale in senso lato dell'AGCOM, al pari di quello di altre Autorità amministrative indipendenti, è già in larga parte strutturato in modo tale da sollecitare, valorizzare e incorporare i "contributi" provenienti dagli operatori dei settori di riferimento, anche al fine di un miglioramento della qualità della regolazione, che è anche funzionale, per certi versi - almeno nelle intenzioni - ad accrescere il grado di "accettabilità" del quadro regolatorio (e soprattutto sanzionatorio) che si intende introdurre.

Da questo punto di vista, molteplici sono - nella prassi - le occasioni (formali e informali) di confronto, di interlocuzione, di condivisione e di acquisizione di informazioni e dati da parte degli attori dei mercati regolamentati.

Penso ad esempio:

- alla pratica delle consultazioni pubbliche, che - ferme restando le garanzie di partecipazione al procedimento, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241- viene costantemente osservata dall'Agcom, e attraverso cui vengono sottoposti al mercato e, diciamo così, agli *stakeholder* interessati (fornitori di servizi di media, operatori di tlc e anche associazioni di consumatori, utenti) le proposte di provvedimento (schema di provvedimento o documento) cui essi possono presentare osservazioni (che possono essere inviate ovvero illustrate nel corso di un'audizione)².

² L'esito della fase di consultazione è comunicata ai partecipanti mediante un apposito documento, pubblicato nel sito internet dell'Autorità, ovvero recepita nelle motivazioni del provvedimento finale dove sono comunque esplicitati gli orientamenti generali ricavabili dalle osservazioni formulate e sono indicate le motivazioni che giustificano le definitive determinazioni dell'Autorità. Con delibera n. 453/03/CONS, l'Autorità ha regolamentato la procedura di consultazione pubblica di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 259/2003 per le ipotesi specificamente previste dal Codice (art. 18 - *Procedura per l'individuazione e la definizione dei mercati*; art. 19 - *Procedura per l'analisi del mercato*) e nell'ambito degli altri procedimenti dove il responsabile del procedimento riscontri, in sede di avvio del procedimento, che la funzione di regolazione svolta dall'Autorità è destinata a tradursi in disposizioni di carattere normativo o a contenuto generale.

Il Presidente

- ai molteplici tavoli permanenti di consultazione e di confronto continuo con gli operatori che AGCOM costantemente attiva, al fine di favorire canali di collaborazione e di condivisione proficua³;

In sostanza, nelle Autorità in generale, e in Agcom in particolare, la rappresentazione, l'organizzazione e la composizione trasparente di posizioni e interessi (anche, come si suol dire, particolari) nell'ambito di singoli procedimenti costituiscono un elemento strutturale del processo decisionale medesimo. Anzi, addirittura si può sostenere che la partecipazione dei soggetti interessati costituisca, nella maggior parte dei casi, una condizione necessaria e imprescindibile per addivenire alla decisione finale (e, in definitiva, un elemento non secondario della legittimazione della decisione stessa)⁴.

Alla luce di quanto sopra, occorrerebbe probabilmente aver cura di evitare, in sede di legislazione, di predisporre normative di dettaglio troppo rigide e che, in qualche modo, possano interferire (ostacolando o comunque limitando, in un certo senso) con regole e prassi (già) consolidate dei vari regolatori di settore.

4. Un secondo aspetto riguarda la questione del registro. Nel corso dell'esame del progetto di legge, e anche durante le audizioni, si è a lungo discusso sull'opportunità di istituire un unico registro ovvero registri differenziati presso ciascuna delle varie amministrazioni (statali, regionali, locali) coinvolte.

L'Agcom cura da anni la tenuta del Registro degli operatori delle comunicazioni (ROC), istituito ai sensi della l. 249 del 1997, con la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo, cui sono tenuti ad iscriversi, tra gli altri, tutti i soggetti esercenti nel settore della radiotelevisione, della stampa

³ Di recente, a seguito delle eccezionali circostanze determinate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, sono stati attivati una serie di tavoli su temi di maggiore impatto in questo particolare momento di crisi, fra i quali: il potenziamento e la sicurezza di reti e servizi di telecomunicazioni; la protezione e facilitazione all'uso di servizi digitali da parte dei consumatori; la riorganizzazione e esercizio degli uffici e servizi postali e di consegna dei pacchi; il ruolo dei servizi media audiovisivi, con particolare riferimento alla correttezza delle informazioni concernenti l'epidemia e l'emergenza sanitaria; il possibile uso dei Big data e della promozione di meccanismi di autoregolamentazione da parte delle piattaforme on-line. Per quanto concerne il funzionamento concreto, ciascun tavolo ha un indirizzo e-mail dedicato, utilizzato dagli operatori e dai soggetti titolari per manifestare il proprio interesse alla partecipazione ai lavori del tavolo, nonché per la trasmissione di documenti, proposte o segnalazioni relative alle tematiche trattate.

⁴ Va inoltre ricordato che, all'interno di AGCOM, opera il Consiglio Nazionale degli Utenti, composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi, con il compito di esprimere pareri e formulare proposte all'Autorità, al Parlamento e al Governo e a tutti gli organismi pubblici e privati che hanno competenza in materia audiovisiva o svolgono attività in questi settori su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, quali soggetti attivi del processo comunicativo, promuovendo altresì iniziative di confronto e di dibattito su detti temi.

Il Presidente

e delle comunicazioni elettroniche⁵ e la cui esperienza - costituisce per molti aspetti una storia di successo. Si tratta di un registro pubblico unico nel suo genere in Europa che consente di effettuare verifiche per tutto il settore delle comunicazioni (ciò in virtù del modello “convergente” proprio dell’Autorità). I dati in esso inseriti hanno valore certificativo e di cd. pubblicità-notizia ai sensi di legge e, proprio per la sua funzione di attestazione e certificazione, il ROC è utilizzato da numerose pubbliche amministrazioni (oltre a Polizia, Guardia di Finanza, Corecom, Ispettorati del MISE e la stessa Presidenza del Consiglio). Esso è gestito attraverso un sistema informativo automatizzato in cooperazione applicativa con il Registro delle imprese gestito dalle Camere di commercio e, proprio grazie a questa interoperabilità, i dati sono sempre aggiornati in tempo reale. L’iscrizione ad esso⁶ costituisce il presupposto per accedere a determinati benefici di legge, infatti, la mancata iscrizione o comunicazione di variazione dell’assetto societario preclude, ad esempio, l’erogazione dei contributi pubblici a sostegno del settore dell’editoria e, in questo senso, integra le caratteristiche di un sistema, per così dire, “premiabile” che molti invocano quando si parla appunto di istituzione di registri pubblici.

La scelta del legislatore in favore di un unico registro per tutti i soggetti del campo delle comunicazioni si è rivelata sicuramente apprezzabile, in quanto esso rappresenta uno strumento più agevole per la verifica e gli accertamenti di competenza dell’Autorità e per le stesse comunicazioni a carico degli operatori dei *mass media*, nel rispetto del principio di trasparenza e di semplificazione amministrativa. In sostanza, grazie alla funzione svolta dal Registro, il principio di trasparenza prende corpo attraverso una serie di obblighi di comunicazione, previsti allo scopo di costituire una raccolta di dati completa e aggiornata⁷ dai quali ricavare gli effettivi assetti proprietari delle imprese registrate.

⁵ Ai sensi dell’art. 2 del Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione (di cui alla delibera 666/08/CONS, e come più volte modificato), i soggetti tenuti all’iscrizione al Registro sono nello specifico:

1. gli operatori di rete;
2. i fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici;
3. i fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato;
4. i soggetti esercenti l’attività di radiodiffusione;
5. le imprese concessionarie di pubblicità;
6. le imprese di produzione o distribuzione di programmi radiotelevisivi;
7. le agenzie di stampa a carattere nazionale;
8. gli editori di giornali quotidiani, periodici o riviste;
9. i soggetti esercenti l’editoria elettronica;
10. le imprese fornitrici di servizi di comunicazione elettronica;
11. gli operatori economici esercenti l’attività di call center;
12. i soggetti che usano indirettamente risorse nazionali di numerazione.

⁶ Alla data odierna (3 novembre 2020) risultano iscritti al ROC 15.882 operatori.

⁷ Tutti i soggetti individuati dalla delibera n. 666/08/CONS sono tenuti a comunicare telematicamente al momento dell’iscrizione al ROC, e in ogni occasione di variazione, le informazioni afferenti i dati generali, l’oggetto sociale, la precisa indicazione dell’assetto proprietario con l’elenco di tutti i soci e delle società controllanti e controllate e l’attività svolta (operatore di rete, fornitore di servizi di media, editore, concessionario di pubblicità, ecc.).

Il Presidente

E, in questo senso, mi ricollego indirettamente anche ad un altro aspetto (anche questo oggetto di attenta riflessione nel corso dell'esame) che, pur se apparentemente formale, riveste invece - come è stato giustamente evidenziato - un'importanza cruciale ai fini della concreta operatività del registro pubblico dei rappresentanti di interessi, soprattutto in termini di effettività ed efficacia dello stesso: ovvero l'indicazione precisa di quali dati richiedere per l'iscrizione ad esso. L'esperienza del ROC dimostra, da questo punto di vista, l'importanza (anche nell'ottica di non appesantire le procedure) di richiedere solo informazioni e dati strettamente necessari e attinenti, che siano coerenti con le finalità perseguite.

Incidentalmente, e per concludere su questo punto, mi permetto di suggerire l'opportunità che il registro sia tenuto presso una Autorità indipendente e non presso il Governo, sia per la naturale predisposizione delle autorità ad interloquire con i rappresentanti di interessi attraverso procedimenti già strutturalmente organizzati in tal senso (come ho tentato di delineare prima), sia per la vocazione di terzietà propria delle autorità stesse.

5. Ho seguito fin qui, a grandi linee, l'impostazione comune ai tre progetti di legge in esame, limitandomi a commentarne alcuni aspetti e cercando di fornire ulteriori spunti di riflessione e di approfondimento. Una prospettiva diversa e più ampia, che mi permetto solo di tratteggiare è collegata ad una più ampia definizione dell'ambito oggettivo dell'attività di lobbying.

L'impostazione di tutte e tre le proposte di legge - come detto - è nel senso di regolamentare l'attività di rappresentanza di interessi in senso stretto, vale a dire quella rivolta verso i decisori pubblici. Rimane quasi del tutto inesplorato (in un contesto peraltro in continua evoluzione tecnologica e con scenari che cambiano radicalmente le modalità stesse - se non addirittura i contenuti - della predetta attività) il tema dell'influenza (diretta e spesso indiretta) dei portatori di interessi nell'elaborazione e/o attuazione delle politiche e nei processi decisionali istituzionali, attraverso i media ed in particolare le nuove piattaforme digitali. Si potrebbe valutare l'opportunità di ampliare la nozione stessa di attività dei portatori di interessi includendo, ad esempio (prevedendo quantomeno un obbligo informativo in capo ai vari operatori), anche l'eventuale uso, nell'esercizio dell'attività di lobbying, di campagne stampa, attraverso i media tradizionali ovvero attraverso il web, anche mediante l'utilizzo di tecniche e strategie di profilazione.

Ove si volesse percorrere questa ipotesi, e fatti salvi gli ulteriori approfondimenti sicuramente necessari al riguardo, si potrebbe pensare al coinvolgimento di Agcom, con forme e modalità da individuare, analogamente a quanto oggi accade, ad esempio, in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interesse, in relazione ai

Il Presidente

comportamenti dei titolari di cariche pubbliche che siano in violazione delle disposizioni in materia di sistema radiotelevisivo pubblico e privato, parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e in materia di comunicazione politica⁸.

Solo incidentalmente, e in chiusura, si richiama a tal proposito anche la previsione secondo cui i titolari di cariche di governo devono adempiere a specifici obblighi di comunicazione all'Autorità⁹. L'Autorità è chiamata a svolgere verifiche in ordine all'accertamento della veridicità e della completezza delle dichiarazioni pervenute, anche prendendo a riferimento le informazioni contenute nelle banche dati del Registro Operatori Comunicazione (ROC) e del Registro delle imprese.

Al di là della questione del “rendimento” di queste specifiche disposizioni di legge, mi sono limitato a richiamarle in quanto possono comunque rappresentare una traccia per un approfondimento nella direzione che mi sono permesso di indicare, ove questa Commissione ritenesse di percorrerla.

Rimango, ovviamente, a vostra disposizione per chiarimenti e integrazioni.

⁸ Con la legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", la questione dei conflitti di interessi ha trovato per la prima volta una definizione legislativa nel nostro ordinamento. La legge riserva, in via generale, all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato il compito di accertare la sussistenza delle situazioni di incompatibilità e di vigilare sul rispetto dei divieti conseguenti. Per quanto concerne più propriamente le competenze AGCOM in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, va precisato che essa - ai sensi dell'art. 7, comma 1, della citata legge - accerta che le imprese che agiscono nel sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e che fanno capo al titolare di cariche di governo, al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ovvero sono sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, non pongano in essere comportamenti che, in violazione delle disposizioni in materia di sistema radiotelevisivo pubblico e privato, parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica. (legge 6 agosto 1990, n. 223, legge 31 luglio 1997, n. 249, legge 22 febbraio 2000, n. 28 e legge 3 maggio 2004, n. 112), forniscano un “sostegno privilegiato” al titolare di cariche di governo (intendendosi con tale espressione qualsiasi forma di vantaggio, diretto o indiretto, politico, economico, di immagine fornito al titolare di cariche di governo dalle imprese di cui sopra). Le procedure istruttorie connesse alle attività demandate all'Autorità in materia di conflitti di interesse sono disciplinate dal Regolamento adottato con delibera 417/04/CONS, successivamente modificato e integrato con le delibere 392/05/CONS e 682/11/CONS. In particolare, l'art. 5, comma 2, del citato Regolamento per la risoluzione dei conflitti di interessi dell'Agcom (approvato con delibera n. 417/04/CONS) specifica che l'Autorità esercita le proprie competenze “d'ufficio” e “su denuncia”. Con riferimento agli accertamenti da avviare su denuncia, si prevede che “chiunque intende denunciare presunte violazioni alla normativa in materia di conflitto di interessi può inviare la relativa segnalazione all'Unità per il conflitto di interessi a mezzo raccomandata, telegramma o telefax”. La segnalazione può essere effettuata anche utilizzando l'apposito modulo predisposto dall'Autorità. Volendo fornire un quadro complessivo sui provvedimenti adottati, si segnala che questi si collocano temporalmente nel periodo 2005-2011: si tratta, in taluni casi, di provvedimenti di archiviazione (violazione della norma parametro in periodo elettorale, cui segue poi l'archiviazione ai sensi della legge 215/04 in quanto la condotta di “sostegno privilegiato” non è stata reiterata durante la campagna) e, in altri, di diffide a non reiterare la condotta di sostegno.

⁹ Ai sensi dell'art. 5 della citata legge n. 215 del 2014, essi - entro tempistiche ben determinate - devono trasmettere le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità che riguardano i settori delle comunicazioni, sonore e televisive, della multimedialità e dell'editoria, anche elettronica, sui dati relativi alle attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie attinenti ai settori della comunicazione.