



Osservazioni di ANAC nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di rappresentanza di interessi, svolta presso la I Commissione, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati

Si esprime, anzitutto, un particolare apprezzamento per la scelta di tornare a discutere di un argomento così rilevante, come la disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari, da molti anni all'attenzione anche delle istituzioni europee, auspicando che nel corso di questa legislatura si possa addivenire all'approvazione di un sistema organico di regolamentazione.

1) L'attività di lobbying quale strumento di potenziamento della democrazia rappresentativa

L'articolo 11 del Trattato UE stabilisce che le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile e con le associazioni rappresentative di interessi particolari, prevedendo espressamente la possibilità, per queste ultime, di far conoscere attraverso gli opportuni canali le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

In ambito euro-unitario, l'esercizio della rappresentanza di interessi particolari trova, dunque, **fondamento e legittimazione nelle fonti di diritto primario**.

La rilevanza della questione è, altresì, confermata dalla recente proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che prevede requisiti armonizzati, nel mercato interno, per la trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di Paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937; sono attualmente in corso le valutazioni dei singoli Stati sulla conformità della proposta ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità e sul relativo impatto sui singoli ordinamenti nazionali.

La rappresentanza di interessi è da intendersi come **un'attività concorrente alla formazione delle decisioni pubbliche**, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, nell'osservanza della normativa vigente, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà verso di esse.

La crescente specializzazione dei bisogni della società moderna, l'incremento degli interessi pubblici che appaiono meritevoli di tutela (si pensi all'emergere di interessi quali la qualità dell'ambiente, la salvaguardia del patrimonio, la tutela della privacy, il corretto funzionamento del mercato) ed il necessario confronto delle iniziative di regolazione con il mercato globale hanno segnato il superamento dell'impostazione dell'autosufficienza del legislatore.

Nei sistemi democratici, in cui il pluralismo è un elemento indefettibile, **l'attività di lobbying** non solo appare legittima, ma è essa stessa **indice e garanzia di democraticità del sistema** e può addirittura rivelarsi uno **strumento di potenziamento della democrazia rappresentativa**, nella misura in cui consente ai decisori pubblici di confrontarsi con una vasta platea di proposte e istanze provenienti da diversi settori del mondo produttivo e della società civile e di pervenire a



decisioni fondate su una più ampia base informativa e, quindi, più consapevoli della pluralità degli interessi di volta in volta coinvolti.

2) La necessità di una regolamentazione

Affinché l'attività di *lobbying* si svolga in forma legittima, occorre, però, che essa sia regolamentata in modo da assicurare **il rispetto di determinati principi essenziali**; occorre, in particolare, garantire che al decisore pubblico **non arrivi soltanto la voce dei soggetti privati più influenti e meglio organizzati**.

Laddove la regolamentazione dell'attività di *lobbying* manca, come appunto in Italia, si registra una scarsa o nulla visibilità sull'operato dei portatori di interesse, nonché sulle proposte dagli stessi avanzate, che disincentiva molti a produrne e che lascia nella opacità e nella asimmetria i contributi che invece pervengono.

Il dibattito nazionale sulla materia **si è spesso collegato al tema della corruzione**, che, a partire dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, è stato anche inteso, in un'ottica preventiva, non più e non soltanto con riferimento alla nozione penale, ma con una nozione ampia di corruzione amministrativa riconducibile alla c.d. *maladministration*, da riportare ad un fenomeno non solo giuridico ma etico, sociale, culturale, che richiede interventi non meramente settoriali, ma a lungo termine e di carattere trasversale.

Come noto, è in questa logica della prevenzione che va letto l'impianto normativo delineato dal legislatore del 2012, impostando la lotta al fenomeno corruttivo secondo una politica di tipo preventivo, che incide sull'organizzazione amministrativa più che sulla repressione delle condotte individuali.

In questo senso, **la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi è connessa al tema della prevenzione della corruzione**, in quanto ne rappresenta uno strumento di regolazione idoneo ad evitare il potenziale sviamento a vantaggio di interessi particolari occulti e ad assicurare al decisore pubblico, ma anche alla cittadinanza, una conoscenza ampia, aperta, trasparente e accessibile degli interessi rappresentati e promossi.

Pertanto, l'attività di *lobbying* – debitamente regolamentata - contribuisce alla partecipazione qualificata dei corpi sociali alla decisione pubblica, presentandosi come metodo alternativo, **radicalmente opposto rispetto ai fenomeni corruttivi**¹.

Come emerge in contesti, come gli Stati Uniti, dove il fenomeno è nato, o l'Unione europea, dove il fenomeno è stato importato, la regolamentazione della rappresentanza di interessi garantisce un fisiologico funzionamento del rapporto tra decisore e regolatore e a creare un confine tra il *lobbying* lecito e il *lobbying* illecito.

¹ La relazione tra *lobbying* e corruzione è stata espressamente smentita dalla stessa Corte costituzionale che, nella pronuncia n. 379 del 2004, ha riconosciuto che le azioni di influenza condotte verso i decisori pubblici non sono dirette a "espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organismi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche".



In tale prospettiva, il Gruppo di Stati contro la Corruzione istituito in seno al Consiglio d'Europa (**GRECO**), pur riconoscendo la legittimità della pratica del *lobbying* e il suo utile contributo al processo democratico, ha richiamato l'attenzione sulla necessità che tale attività sia regolamentata **sollecitando gli Stati europei ad aumentare la trasparenza e la responsabilità in materia di lobbying**, al fine di assicurare che i cittadini sappiano quali soggetti abbiano influenzato, o semplicemente concorso alla adozione delle decisioni pubbliche, anche nell'ottica della prevenzione del rischio corruttivo².

In assenza di tale regolamentazione si rischia, da una parte, di creare un **deficit democratico**, in quanto la collettività non è in grado di controllare le scelte politiche influenzate da interessi particolari rilevanti e, dall'altra, di causare un **deficit di trasparenza** che costituisce, come noto, il terreno d'elezione per la commissione di condotte corruttive, ma ancor di più si rischia di lasciare il protagonismo della attività di lobbying ai pochi soggetti strutturati e tradizionalmente più ascoltati, mediante canali poco accessibili o escludenti, inibendo la partecipazione ai più.

3) *Il necessario confine fra il traffico di influenze illecite e l'attività lecita di rappresentanza degli interessi*

Nel nostro Paese, l'assenza di una normativa specifica in materia di rappresentanza di interessi è alla base delle numerose criticità interpretative e attuative, emerse in relazione alle norme penalistiche che sanzionano le condotte illecite nell'incontro tra potere pubblico e interessi privati.

Come è noto, l'articolo 346-*bis* c.p. individua e sanziona come illecito penale **il traffico di influenze illecite**, vale a dire la condotta di chi, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente faccia dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La citata disposizione penalistica è attualmente oggetto di un disegno di legge che propone rilevanti modifiche normative alla fattispecie di reato (**c.d. DDL Nordio**), di segno di legge che non ha ancora concluso il relativo iter parlamentare.

In occasione di recenti audizioni sulle citate proposte normative, si è già avuto modo di evidenziare come **l'esigenza di una più puntuale definizione della fattispecie di traffico di influenze illecite**, pienamente condivisibile nell'ottica della certezza del diritto e già rilevata, peraltro, da significativa giurisprudenza (si veda, in particolare, Cass. Pen., Sez. VI, 9 novembre 2021, n. 40518), **discenda anche dall'assenza, nell'ordinamento italiano, di una disciplina organica della rappresentanza di interessi**³.

² Si consideri, in particolare, il 22nd General Activity Report (2021), adottato dal Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa nel marzo 2022.

³ Al riguardo si rinvia al documento prodotto da ANAC con riferimento alla proposta di legge "Disposizioni in materia di conflitti di interesse e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di



Si ritiene, infatti, che, viste le criticità applicative del richiamato art. 346-*bis* c.p. e tenuto conto del confine non sempre ben determinabile rispetto ad altre ipotesi di reato ricadenti in ambiti connessi e affini, quale lo stesso reato di corruzione, **l'introduzione di una compiuta disciplina dell'esercizio della mediazione lecita** potrebbe contribuire a delineare un quadro giuridico maggiormente certo.

4) Gli obiettivi da perseguire

Nel prevedere una legge sul tema, occorre, innanzitutto, valutare i principi che con la regolamentazione si vogliono perseguire, come il principio di **una apertura effettiva ed equa a tutti gli stakeholders** che vogliono accedere all'elaborazione delle politiche pubbliche, il principio di **piena trasparenza dell'attività lobbistica** e il principio dell'**integrità di tutti i soggetti attori** (lobbisti e decisori pubblici), principi, che possono essere attuati con le modalità che seguono:

a) **creazione di canali di comunicazione, anche su piattaforma digitale pubblica, trasparenti e accessibili a chiunque**, attraverso i quali tutti possano far pervenire le proprie proposte e osservazioni, siano essi rappresentanti delle imprese o dei consumatori, associazioni del terzo settore o comitati di quartiere; spetterà poi al decisore pubblico assumere le decisioni finali, assumendosi tale responsabilità di fronte ai cittadini. Questo, ove possibile, con l'onere di dare conto degli interessi presi in esame, di come questi abbiano condizionato il processo decisionale, indicando le motivazioni che abbiano, invece, eventualmente indotto a non prendere in esame determinate proposte;

b) **previsione di divieti e limiti rigorosi per i potenziali benefici diretti e indiretti, anche non finanziari, che possano pervenire al decisore pubblico** da parte dei destinatari delle sue decisioni, prevedendo obblighi dichiarativi stringenti e sanzioni per chi omette o dichiara il falso, fino alla decadenza dalla carica. Per i decisori più influenti, limiti e obblighi dichiarativi dovrebbero estendersi anche ai soggetti a loro prossimi, siano essi familiari o anche organizzazioni collegate, quali associazioni o fondazioni. Occorre, infine, prevedere una regolamentazione del periodo successivo alla cessazione dell'incarico pubblico, al fine di evitare sovrapposizioni tra l'interesse pubblico e quello privato;

erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche", trasmesso in data 16 maggio 2023 alla Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati, nonché al documento "Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià, sul disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (S.808), presso la II° Commissione – Giustizia", trasmesso in data 12 settembre 2023 alla Commissione permanente Giustizia del Senato della Repubblica. Si rinvia, infine, al documento relativo all'audizione del Presidente presso la II° Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati tenutasi lo scorso 28 marzo sul disegno di legge recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (A.C. n. 1718 – c.d. ddl Nordio).



c) **previsione di precisi obblighi dichiarativi e di trasparenza per i portatori di interessi** che accedono ai canali di comunicazione con i decisori pubblici, prevedendo regole di trasparenza che consentano di individuare esattamente i soggetti realmente rappresentati – anche attraverso controlli incrociati - le modalità di finanziamento e l'entità delle risorse impiegate per le relazioni istituzionali.

5) Le nozioni di "soggetti portatori di interessi particolari" e di "decisori pubblici"

Nell'ambito del disegno di legge n.2494, proposto nella precedente legislatura, è stata chiaramente evidenziata la necessità di procedere all'individuazione dell'ambito soggettivo in cui far rientrare la definizione di **"soggetti portatori di interessi particolari"**.

Tale specificazione risulta di cruciale rilevanza, tenuto conto che per "interessi particolari" si intendono tutti gli interessi, non generali, che appartengono a gruppi identificati e che corrispondono a interessi di carattere economico, o di settore, che, per la loro rilevanza, devono essere selezionati e devono essere portati all'attenzione del decisore pubblico.

Altra criticità che la normativa deve affrontare riguarda **la molteplicità dei soggetti che rappresentano interessi**; non può negarsi che una delle difficoltà incontrate dal legislatore nel disciplinare il settore ha riguardato **lo status giuridico molto composito** dei portatori di interessi, che possono essere società, grandi imprese, sia pubbliche che private, associazioni di categoria, enti locali, organizzazioni della società civile, ma anche singole persone fisiche che rivestono o hanno avuto qualifiche di particolare rilevanza, come ad esempio ex parlamentari o giornalisti.

Le riflessioni sulle definizioni di carattere soggettivo risultano particolarmente delicate anche perché da queste derivano effetti diversi: a seconda dei soggetti a cui si rivolge la norma di legge si possono invocare tutele diverse.

In generale appare **preferibile optare per una definizione ampia dei rappresentanti di interessi**, anche perché le definizioni restrittive portano con sé il rischio di sottrarre ad una disciplina trasparente l'attività di alcuni gruppi di interesse.

La medesima considerazione si può fare con riferimento alla nozione di **"decisore pubblico"**, per cui appare ragionevole comprendere nel perimetro soggettivo di riferimento **non soltanto le autorità centrali di Governo ma anche i decisori politici di livello locale**, la cui competenza è estesa a decisioni di rilievo strategico per le comunità locali, per i quali sarebbe auspicabile prevedere un'integrazione dei **Codici di comportamento** adottati dalle singole amministrazioni, prevedendo una specifica sezione concernente la regolamentazione dei rapporti con i portatori di interessi, che recepisca un sistema di regole di comportamento comuni.

Accanto al rafforzamento dei Codici di comportamento delle amministrazioni, potrebbe altresì essere introdotto – come già previsto in precedenti proposte di legge (da ultimo, la proposta di testo unificato C. 196 Fregolent, C. 721 Madia e C. 1827 Silvestri) – **un Codice deontologico dei rappresentanti di interessi particolari**, che stabilisca le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono l'attività di rappresentanza di interessi. Un precedente interessante



in questo senso è costituito dall'esperienza della Francia, dove già nel 2009 l'Assemblea Nazionale e il Senato hanno adottato specifici codici di condotta – più volte riformulati negli anni successivi fino alle attuali versioni del 2016 e 2017 – contenenti regole di trasparenza e di etica applicabili alle attività delle *lobbies* presso le rispettive sedi istituzionali.

Sarebbe inoltre utile definire, **sotto il profilo oggettivo**, il perimetro entro il quale la rappresentanza degli interessi possa essere legittimamente esercitata, individuando, in particolare, **le tipologie di atti relativamente ai quali essa debba essere esclusa**.

L'orientamento emerso nella stesura delle precedenti ipotesi normative è stato quello di ammettere il *lobbying* esclusivamente in relazione alla formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali, e quindi **limitatamente agli atti caratterizzati da generalità e astrattezza**, a prescindere dalla natura normativa o amministrativa degli stessi. Si evidenzia, infatti, l'assoluta necessità, nell'ottica della prevenzione della corruzione, di **escludere** dall'ambito di applicazione della disciplina i **provvedimenti amministrativi che incidono su situazioni giuridiche particolari**, quali gli atti autorizzatori o concessori, salvi i casi e le forme in cui la partecipazione dei soggetti interessati sia espressamente prevista dalla normativa di riferimento.

In merito alle modalità di esercizio dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari, si auspica che vengano incluse, tra i canali ammessi, accanto a forme di comunicazione tradizionali come la presentazione di domande di incontro, proposte, analisi e documenti, anche iniziative condotte attraverso i media, i *think tank*, i forum e i centri-studio, sul modello di quanto attualmente avviene nell'ambito delle istituzioni europee.

6) Le possibili modalità di regolazione: l'introduzione di un registro dei rappresentanti di interessi

Come già anticipato, l'introduzione di un registro dei rappresentanti di interessi si inserisce nella più ampia prospettiva d'analisi evidenziata, che riconduce l'attività lobbistica nell'ambito della trasparenza dei processi decisionali e quale utile strumento di prevenzione della corruzione.

Merita ricordare che **un registro dei lobbisti è stato istituito a livello europeo**. La proposta iniziale di un registro ad iscrizione obbligatoria, che avrebbe potuto garantire un effettivo censimento dei lobbisti, è stata però ampiamente osteggiata; dunque, la decisione finale è stata quella di introdurre un unico registro per Parlamento e Commissione, ma su base volontaria.

La **previsione dell'obbligatorietà** o meno dell'iscrizione incide notevolmente sull'efficacia dello strumento in termini di trasparenza e di risultato da raggiungere, tanto che non è mancato chi ha sottolineato, per criticare la natura volontaria dell'iscrizione al registro europeo, che le *lobbies* veramente attive in Europa non compaiono.

L'iscrizione a un registro, se facoltativa, non permette, infatti, di monitorare e misurare efficacemente la portata e l'intensità del fenomeno, sia nella tipologia dei gruppi e dell'attività svolta dai lobbisti, sia nella qualità e quantità delle informazioni fornite alle istituzioni.



Venendo all'esperienza delle istituzioni del nostro Paese, nel 2016 è stato istituito **presso l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati** un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi, prevedendo che chiunque intenda svolgere tale attività, nei confronti dei deputati, debba chiedere l'iscrizione nell'apposito registro.

Non è stato, tuttavia, precisato se l'iscrizione sia o meno obbligatoria e se, in caso di mancata iscrizione, possa essere o meno inibito l'esercizio dell'attività. La successiva delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017 ha espressamente previsto che *“ai soggetti non iscritti al registro, che risultino ad altro titolo in possesso di autorizzazione permanente di accesso alla sede della Camera, è vietato lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei membri della Camera dei deputati”*, attribuendo all'Ufficio di Presidenza poteri sanzionatori nel caso di violazione del divieto e, in particolare, la sospensione o, nei casi più gravi, la revoca dell'autorizzazione permanente di accesso. Sembrerebbe, dunque, potersi ricavare dalle disposizioni in parola che l'iscrizione nel registro sia **obbligatoria** per coloro che svolgono l'attività professionale di rappresentanza di interessi.

In tal senso, si ribadisce che l'obiettivo di istituire un Albo dei rappresentanti degli interessi non nasce tanto dall'idea di controllare e sanzionare coloro i quali accedono, o provano ad accedere in maniera “irregolare” al decisore pubblico, quanto dall'esigenza di **garantire che più soggetti possibili siano in grado di stabilire un contatto con il decisore pubblico** e, per raggiungere questo obiettivo, è necessario creare un meccanismo incentivante all'iscrizione.

Ulteriore questione da affrontare riguarda **il contenuto del registro, ovvero quali informazioni, quante informazioni** esso debba contenere e quando le stesse debbano essere richieste.

Da un lato, è vero che un livello di regolamentazione eccessivamente minuzioso comporta le reazioni negative di chi detiene le informazioni e che **requisiti troppo restrittivi** per l'iscrizione nell'eventuale Registro potrebbero restringere la platea di quanti possono accedere ai decisori pubblici ed escludere i rappresentanti di interessi meno organizzati.

Dall'altro lato, appare imprescindibile ottenere **le informazioni chiave** e perseguire un obiettivo di **effettività delle informazioni stesse** e, quindi, sapere con chiarezza chi è il soggetto che chiede di iscriversi nel registro, quali sono gli interessi rappresentati, le risorse finanziarie e umane coinvolte nell'attività di lobbying.

Peraltro, la qualità e quantità delle informazioni necessarie ad assicurare la conoscenza è solo in astratto determinabile *a priori*; gli obblighi di trasparenza necessitano, infatti, di essere differenziati caso per caso. Per questo motivo sarebbe opportuno **differenziare gli obblighi di trasparenza** in ragione delle dimensioni, delle capacità economiche del gruppo di pressione, dell'importanza degli interessi che quel gruppo rappresenta.

Infine, i **soggetti iscritti nel registro dovrebbero ricevere delle agevolazioni** nella interlocuzione e nell'accesso alla documentazione. Ad esempio, una volta iscritto, il rappresentante di interessi dovrebbe 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.



7) L'esperienza di ANAC nella regolazione dell'attività lobbistica

Come noto, a partire dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, il legislatore, in un'ottica di concentrazione delle funzioni in capo ad unico organo specializzato, ha implementato i compiti di ANAC in materia di trasparenza e contrasto della corruzione, affidandole numerosi poteri, di vigilanza, regolazione e sanzione.

La disciplina in materia di anticorruzione ha previsto l'adozione di un Piano nazionale anticorruzione e di Piani triennali di prevenzione della corruzione che le singole amministrazioni devono adottare, secondo un sistema di regolamentazione "a cascata"; questi ultimi prevedono sia misure di prevenzione oggettiva, che a livello organizzativo cercano di ridurre gli spazi di condizionamento improprio delle decisioni pubbliche, sia misure di prevenzione soggettiva, che mirano a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici.

Nell'ambito dei suoi poteri di indirizzo e regolatori, ANAC si è occupata trasversalmente del tema del *lobbying*. **Nell'ambito delle indicazioni fornite annualmente nel Piano nazionale anticorruzione**, ANAC ha invitato le amministrazioni a tener conto, nella redazione dei propri piani, delle relazioni e delle possibili influenze con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni, lasciando alla regolazione delle singole amministrazioni le modalità in concreto dei meccanismi decisionali, in quanto influenzabili secondo dinamiche di prossimità.

Nell'ottica di rafforzare la trasparenza dei rapporti con i portatori di interessi, ANAC ha suggerito, tra le misure di carattere generale di contrasto alla corruzione, **l'istituzione di un registro dell'accesso dei portatori di interessi**, che contenga il nominativo del soggetto e del centro di interessi rappresentato, l'Ufficio da cui viene ricevuto, l'oggetto dell'incontro e la data.

Anche all'interno di ANAC è stato adottato un regolamento disciplinante i rapporti tra i decisori pubblici interni dell'Autorità (il Presidente, i componenti del Consiglio dell'Autorità, il segretario generale e i dirigenti dell'Autorità) **e i portatori di interessi particolari**⁴.

Rispetto al modello del registro della trasparenza, il regolamento adottato dall'ANAC prevede uno strumento in parte diverso, in quanto, in aggiunta agli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è stata istituita un'agenda pubblica degli incontri con i portatori di interessi, che riporta le informazioni sui soggetti incontrati, sulle modalità e sulle finalità degli incontri. L'agenda pubblica degli incontri è pubblicata sul sito dell'Autorità nella sezione "Amministrazione trasparente" a cura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ed è aggiornata settimanalmente.

L'agenda, al pari del registro, concorre ad un sistema trasparente di assunzioni delle decisioni pubbliche, in quanto tende a rendere pubbliche le posizioni di cui i rappresentanti sono portatori.

⁴ Si tratta della delibera 6 marzo 2019, n. 172, recante "Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri" pubblicata in G.U. Serie Generale n.72 del 26 marzo 2019.



8) Il registro dei lobbisti come sezione della Piattaforma unica della trasparenza amministrativa

Nell'ambito delle proposte di legge avanzate nella precedente legislatura, si era ipotizzato di attribuire ad un'autorità amministrativa indipendente **un ruolo di supervisore del sistema**: anche nell'ottica di concentrazione delle funzioni sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, **ANAC si rende fin d'ora disponibile alla tenuta di un eventuale registro di chi svolge l'attività di rappresentanza degli interessi.**

Ciò in ragione della competenza dell'Autorità in ordine alla **tenuta di albi ed elenchi**, che le consente di individuare specifici settori che presentano criticità; ad esempio, in materia di contratti pubblici, nell'ottica di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza, il d.lgs. n. 36/2023 ha mantenuto presso l'ANAC il sistema di gestione della qualificazione delle stazioni appaltanti, prevedendo che la stessa debba curare l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate.

Una pari esperienza ANAC ha maturato anche nella **gestione delle piattaforme digitalizzate**, quali la Banca dati dei contratti pubblici o la **Piattaforma unica della Trasparenza**: quest'ultima, in quanto luogo virtuale unitario in cui confluiranno, in formato digitale aperto ed accessibile, tutti i dati relativi alle attività delle pubbliche amministrazioni, **appare il luogo virtuale più idoneo per contenere, in una specifica sezione un albo-registro organico sull'attività di lobbying.**

In coerenza con le modalità di gestione e utilizzo delle banche dati istituite presso ANAC, le informazioni dovrebbero essere inserite **in formato standardizzato** in modo tale da consentire una lettura comparata delle informazioni su chi intende svolgere tale attività, sugli interessi rappresentati, sulla loro natura e consistenza, in termini di attività svolta, numero e tipologia di iscritti, nonché sulle risorse umane ed economiche a disposizione.

Si potrebbe creare, in tal modo, **un canale trasparente e accessibile a tutti** per veicolare le proprie posizioni e per consentire analisi di confronto. La sezione della Piattaforma potrebbe, inoltre, essere **interconnessa con le rispettive sezioni delle piattaforme dei decisori pubblici**, in particolare il Parlamento ed i Consigli regionali, dove sono incardinate le proposte normative oggetto di attenzione da parte dei portatori di interessi.

9) L'impianto sanzionatorio

Infine, per quanto concerne **l'impianto sanzionatorio**, nei casi di violazione degli obblighi previsti dalla disciplina, occorre prevedere l'applicazione di una serie di **sanzioni graduabili**, a partire dalla **censura** fino alla **sospensione/cancellazione** dal registro; a queste potrebbe aggiungersi la previsione di una **sanzione amministrativa pecuniaria** da comminare, ad esempio, nei confronti di coloro che svolgono un'attività di rappresentanza di interessi senza essere iscritti nel registro, o nei confronti di coloro che presentano, all'atto di iscrizione o nei successivi aggiornamenti, delle false dichiarazioni.

Le sanzioni potrebbero essere adottate direttamente dalle amministrazioni, che potrebbero, poi, comunicarle ad ANAC, presso cui potrebbe essere istituito **un Casellario dei rappresentanti degli**



interessi particolari, analogo al Casellario informatico, gestito da ANAC, relativo ai requisiti degli operatori economici per la partecipazione agli appalti pubblici.

Inoltre, si ritiene auspicabile che, accanto all'impianto sanzionatorio, sia previsto una sorta di apparato che preveda **incentivi** per gli operatori che aderiscono alla regolamentazione di settore, ad esempio garantendo loro l'accesso alle banche dati e alle procedure di consultazione.

10) Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, si comprende perché i tentativi di introdurre una legge sul *lobbying* in Italia siano stati numerosi e l'auspicio di una regolamentazione sul tema non abbia riguardato solo buona parte dei rappresentanti della politica e delle istituzioni, ma anche imprenditori ed esponenti della società civile.

Occorre, infatti, garantire, da un lato che tutti i portatori di interessi, in possesso di determinati requisiti quantitativi e qualitativi possano intervenire nel processo decisionale e dall'altro, che tutti i cittadini possano conoscere quali soggetti siano intervenuti e con quali modalità il decisore pubblico abbia tenuto in conto gli interessi sottesi.

Anche grazie all'esercizio regolamentato della rappresentanza degli interessi particolari, si garantiscono, quindi, i principi di trasparenza e pubblicità dei processi decisionali, di imparzialità del decisore pubblico e di uguaglianza dei diversi portatori di interessi, con la finalità precipua di favorire un'autentica partecipazione democratica.

L'interesse pubblico, infatti, non necessariamente si contrappone agli interessi particolari, ma sovente li integra e li ricompona nell'ambito del processo di elaborazione della decisione finale. L'istruttoria legislativa, pertanto, deve essere la più ampia e completa possibile, al fine di tenere conto dei molteplici interessi privati e delle loro svariate declinazioni, per poi attuarne una sintesi armonica alla luce dell'interesse pubblico.

Infine, grazie ad una legge sul *lobbying*, i portatori di interessi particolari potrebbero finalmente beneficiare, in condizioni di parità ed equità, di canali di comunicazione strutturati e trasparenti, attraverso i quali sottoporre le proprie istanze o quelle delle categorie rappresentate al legislatore e, in generale, al decisore pubblico, acquisendo così la possibilità di contribuire allo stesso processo decisionale con l'apporto della propria specifica conoscenza del settore di riferimento.

L'intera collettività vedrebbe aprirsi la prospettiva di una effettiva partecipazione al processo decisionale pubblico, attraverso le proprie articolazioni professionali e settoriali, e potrebbe, al contempo, acquisire una conoscenza piena dei processi tramite i quali le assemblee legislative pervengono alla formulazione e all'approvazione delle norme, dei soggetti auditi e consultati e dell'effettiva influenza che gli stessi hanno esercitato sulla scelta finale del legislatore.

In ultimo, non sarebbero trascurabili le conseguenze positive in termini economici, posto che – come evidenziato anche dall'OCSE – una normativa organica in materia di lobbies, nel fare chiarezza sul rapporto tra decisore pubblico e interessi privati, contribuirebbe a rendere più trasparente il processo di regolazione del mercato e delle attività produttive, operando, in tal modo, come un potente fattore di attrazione degli investimenti esteri.