

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CLIII
n. 5

RELAZIONE

DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO SULLO STATO DELLE ATTIVITÀ
DI CONTROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI
CONFLITTI DI INTERESSI

(Aggiornata al 30 giugno 2015)

(Articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215)

**Presentata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza
e del mercato**

(PITRUZZELLA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2015
—————

INDICE

Premessa	<i>Pag.</i>	5
1 – IL 64° GOVERNO DELLA REPUBBLICA (Matteo Renzi):		
<i>Casistica</i>	»	6
2 – IL DISEGNO DI LEGGE N. 1522, RECANTE «Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici»:		
<i>Spunti di riflessione</i>	»	12
Conclusioni	»	20

Premessa

La presente relazione, presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, illustra l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel primo semestre del 2015 in applicazione delle norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215.

Il documento, suddiviso in **due sezioni**, più una terza meramente conclusiva dà, in primo luogo, conto degli indirizzi interpretativi adottati dall'Autorità nell'analisi dei casi di incompatibilità e di presunto conflitto di interessi esaminati in relazione al Governo Renzi (64° Governo della Repubblica) nel periodo di riferimento della presente relazione (I semestre 2015).

La seconda sezione offre alcuni spunti di riflessione in ordine al disegno di legge n. 1522, recante "**Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici**", attualmente in discussione presso il Senato della Repubblica, riguardante la regolamentazione del fenomeno delle **lobby** in Italia.

1. Il 64° Governo della Repubblica (Renzi)

Il Governo Renzi, al 31 dicembre 2014 risultava composto da 64 titolari di carica: il Presidente del Consiglio, 16 ministri, 9 vice ministri, 35 sottosegretari di Stato e 3 commissari straordinari del Governo. Dal secondo semestre del 2014 al primo semestre 2015 si è registrato l'avvicendamento in carica di due ministri, un vice Ministro, tre sottosegretari di Stato e due commissari straordinari del Governo (nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400).

Tabella 1

Numero titolari in carica*	64
Presidente del Consiglio	1
Ministri	16
Viceministri	9
Sottosegretari	35
Commissari straordinari del Governo	3

* La tabella, ai fini della presente relazione, descrive la composizione del Governo Renzi al 31 dicembre 2014.

Nel presente capitolo si riferisce esclusivamente riguardo all'attività svolta dall'Autorità con riferimento a specifiche fattispecie riguardanti singoli rappresentanti del Governo Renzi, tenuto conto che le procedure di controllo delle dichiarazioni presentate da membri del Governo stesso sono state esaurite durante il semestre gennaio - giugno 2014, mentre gli esiti del controllo delle dichiarazioni patrimoniali pervenute dai titolari e dai rispettivi congiunti e del monitoraggio sul rispetto dei divieti post-carica da parte dei componenti del precedente esecutivo (Governo Letta), esaurito nel mese di febbraio 2015, è stato illustrato nel contesto dell'ultima relazione semestrale.

Come già evidenziato nella precedente relazione, al 31 dicembre 2014, tutti i componenti del 64° Governo della Repubblica (Renzi) hanno correttamente provveduto all'invio delle dichiarazioni di incompatibilità previste dalla legge (art. 5, comma 1, *Formulario SI*) e hanno spontaneamente rimosso durante la fase degli accertamenti preistruttori le incompatibilità dichiarate o rilevate d'ufficio dall'Autorità nell'ambito dei controlli effettuati sulle dichiarazioni.

La *tabella 2* riporta il numero complessivo delle situazioni esaminate dall'Autorità ex art. 2 della legge, differenziate tra situazioni compatibili o incompatibili, all'esito dell'esame compiuto dall'Autorità, distinguendo anche fra situazioni dichiarate dagli stessi membri del *Governo Renzi* e situazioni rilevate d'ufficio.

Tabella 2**Situazioni di incompatibilità esaminate***

Totale situazioni esaminate	79
Situazioni di incompatibilità rimosse	68
- Rilevate d'ufficio	24
- Su dichiarazione degli interessati	44
Situazioni compatibili	11

* La tabella si riferisce ai componenti del *Governo Renzi* e considera anche i titolari cessati in corso di mandato (ad eccezione di un Sottosegretario di Stato, dimessosi prima della scadenza del termine previsto per la presentazione dei formulari).

La *tabella 3* esamina le situazioni di incompatibilità rilevate, evidenziando il numero delle incompatibilità cessate in conseguenza dell'attività di vigilanza e controllo compiuta dall'Autorità.

Tabella 3**Governo Renzi: totale situazioni di incompatibilità rimosse % sul totale**

a) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Renzi prima dell'assunzione della carica di governo	55%
b) rimosse spontaneamente dai componenti del Governo Renzi, nelle more dell'invio della dichiarazione di incompatibilità (entro 30 gg. dall'assunzione della carica governativa)	15%
c) rimosse a seguito di espressa richiesta formulata dell'Autorità in fase preistruttoria	30%

Occorre inoltre segnalare che, oltre alle dichiarazioni in materia di incompatibilità, i titolari di carica sono tenuti a presentare, entro novanta giorni dall'assunzione dell'incarico di governo, i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie (art. 5, comma 2, della legge), funzionali ad assicurare all'Autorità le informazioni necessarie per l'accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interessi (art. 3 della legge). L'obbligo dichiarativo è esteso al coniuge e ai parenti entro il secondo grado (art. 5, comma 6). Anche in questo caso la comunicazione è effettuata attraverso la compilazione di appositi formulari predisposti dall'Autorità.

La *tabella 4* riassume l'esito delle dichiarazioni sulle attività patrimoniali, aggiornate all'attuale relazione.

Tabella 4

Dichiarazioni sulle attività patrimoniali

Totale dichiarazioni	398
titolari di carica	68
dichiarazioni pervenute	68
dichiarazioni mancanti	0
<hr/>	
familiari	330
dichiarazioni pervenute	330
dichiarazioni mancanti	0

Casistica

Nel semestre a cui si riferisce la presente relazione l'Autorità, in tema di incompatibilità in costanza di carica di governo, ha esaminato il caso del *Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze Paola De Micheli*, per la quale risultava una presunta situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/2004, con riferimento alla sua qualifica di socio amministratore di una società commerciale, oltre che al suo *status* di membro del consiglio direttivo di un'associazione.

A seguito di specifica richiesta di informazioni da parte dell'Autorità, l'interessata ha fornito la relativa documentazione, dalla quale si è desunto, in primo luogo, che con apposito atto notarile la titolare della carica di governo aveva provveduto a modificare i patti sociali della citata società, affidandone l'amministrazione agli altri due soci, nel pieno rispetto delle previsioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 215/2004, le quali, per i titolari di cariche di governo, si limitano ad escludere l'attribuzione di "*cariche o uffici*" e di "*altre funzioni comunque denominate*", nonché di "*compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale*".

In secondo luogo, dalle informazioni fornite è emerso che la suindicata associazione "*persegue scopi di utilità e promozione sociale legati in particolare all'impegno civile, all'iniziativa politica, alla partecipazione democratica, al progresso culturale e allo sviluppo civico, economico e sociale*", operando "*attraverso la definizione di programmi e progetti che non perseguano scopi di lucro [...]*", in assenza di alcun riferimento ad attività di rilievo imprenditoriale, in tal modo potendosi pertanto escludere l'eventuale violazione dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/2004.

Per quanto concerne la propria attività in ambito consultivo, l'Autorità, con riferimento ad una specifica richiesta di parere del *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Marco Minniti*, ha confermato il proprio consolidato orientamento¹, in base al quale sono da ritenere compatibili con le funzioni di governo taluni incarichi in materia di lavoro autonomo.

In particolare, nel caso di docenze universitarie a contratto, l'Autorità ha ritenuto che ove queste abbiano natura temporanea e si svolgano per un numero limitato di ore, prevalga l'esigenza di tutelare la libertà scientifica e di manifestazione del pensiero (come anche nei casi di partecipazioni a comitati scientifici, relazioni a convegni, partecipazioni a seminari e occasionali collaborazioni giornalistiche).

Infatti, lo svolgimento di tali attività, in ragione della natura didattica e/o culturale dell'incarico, unitamente al carattere temporaneo e occasionale, non appare idoneo né a indurre il titolare a distorcere la funzione pubblica esercitata al fine di trarne vantaggi personali, né a sottrarre tempo alla cura degli interessi pubblici, facendo venir meno il dovere di esclusività di cui all'articolo 1 della legge. In applicazione di tale orientamento, è stato in precedenza considerato compatibile un incarico di insegnamento presso un istituto universitario, in quanto svolto sotto forma di attività seminariale e implicante un impegno relativamente esiguo e a tempo determinato² (cfr. relazione semestrale dicembre 2006, pag. 11).

Sempre in ambito consultivo, l'Autorità ha esaminato, inoltre, una richiesta di parere da parte del *Vice Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Lapo Pistelli* in merito alla sua assunzione con contratto a tempo indeterminato nella società ENI S.p.A., con la qualifica di dirigente nell'ambito della struttura del *Chief Service and Stakeholder Relations Officer*, nella specifica posizione di *Senior Vice President Stakeholder Relations Business Development Support*, che prevede un'attività di supporto e consulenza alle funzioni svolte dal *President Stakeholder Relations Business Development* e dal *Chief Executive Officer* dell'ENI.

Nelle fattispecie di presunta incompatibilità post-carica, la valutazione della connessione ai sensi della legge n. 215/2004 è effettuata dall'Autorità avendo riguardo in primo luogo all'esistenza di compiti e funzioni normative e amministrative in capo al dicastero di pertinenza del titolare interessato, idonee ad incidere sul settore operativo di riferimento della società coinvolta.

L'ulteriore aspetto da prendere in considerazione è la possibile esistenza di rapporti giuridici fra l'istituzione di pertinenza del titolare interessato e la citata società.

¹ Cfr., al riguardo, Relazioni semestrali dicembre 2006 e marzo 2013.

² Cfr., in proposito, i casi SI/633 e SI/641. In particolare, nel primo caso, l'Autorità ha ritenuto che lo svolgimento a titolo gratuito di un corso di lezioni per un impegno di un'ora, due volte a settimana per il successivo trimestre, si dovesse ritenere di natura temporanea e, in quanto realizzato per un numero limitato di ore, fosse compatibile con il disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera d) della legge n. 215/04.

Lo scopo di entrambe le prospettive di analisi è di escludere anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse del titolare a preconstituirsì benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi successivi alla cessazione dalla carica governativa.

Alla luce della disamina di cui sopra, l'Autorità ha espresso un parere positivo all'incarico *post-employment* in questione, in quanto, sotto il primo profilo cui si è accennato in precedenza, il richiedente non risultava aver esercitato specifici poteri autoritativi, amministrativi o di regolazione nei settori economici di riferimento di ENI S.p.A, idonei a sollevare profili di connessione rilevanti ai sensi della legge n. 215/2004. Comunque, anche volendo ipotizzare un'astratta connessione con funzioni oggetto dell'attività svolta dal Vice Ministro, si poteva ragionevolmente escludere che tali eventuali connessioni avessero interessato, se non per motivi strettamente istituzionali, il settore di attività ove il Gruppo ENI risulta operare in via prevalente.

In merito alla **disciplina del conflitto di interessi**, nella fattispecie di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), della legge (*conflitto di interessi per incidenza specifica e preferenziale*), è stata esaminata, previa la relativa attività di verifica periodica sugli atti di governo, la posizione del *Ministro per i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi*, in ragione di possibili interferenze fra gli interessi patrimoniali alla medesima riferibili, anche attraverso i suoi familiari e l'ufficio dalla stessa esercitato nell'ambito del Governo Renzi, con particolare riguardo all'approvazione, nel corso del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2015, del d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, recante "*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*".

Si rammenta, in proposito, che l'art. 3, comma 1, lett. b), della legge n. 215/2004, individua la sussistenza di una situazione di conflitto di interessi "*per incidenza specifica e preferenziale*" laddove il titolare di cariche di governo partecipi all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o ometta un atto dovuto, quando l'atto o l'omissione del titolare incida, in modo specifico e preferenziale, sul proprio patrimonio, quello del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

Nel caso di specie, l'Autorità non ha ravvisato la sussistenza dei presupposti di proponibilità e ammissibilità della questione ai fini dell'eventuale avvio di un procedimento ai sensi della legge 20 luglio 2004, n. 215 nei confronti della citata titolare di carica di governo, in quanto, a seguito di specifica richiesta di informazioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è emerso che il Ministro non era presente alla riunione del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2015, condizione, questa, che di per sé esclude l'applicazione dell'art. 1 della legge n. 215/2004.

In ogni caso, l'Autorità ha reputato che, anche nell'ipotesi in cui il Ministro in questione fosse risultata presente al Consiglio dei Ministri di cui trattasi, ai fini di cui all'art. 3 della legge n. 215/04 si sarebbe dovuto altresì dimostrare che l'adozione del citato d.l. da parte della "titolare di carica di governo nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali" potesse avere "un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare di carica e/o dei suoi congiunti". Previsione, questa, che, tuttavia, non sarebbe stata comunque applicabile al caso di specie, tenuto conto che la normativa approvata dal Governo riguarda le banche popolari presenti sul mercato, che hanno oggettivamente beneficiato degli effetti di tale decreto legge che, pertanto, si deve ritenere rivesta carattere generale.

2. Il disegno di legge n. 1522, recante *Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici*” - Spunti di riflessione

Come evidenziato nel corso della audizione parlamentare del Presidente dell’Autorità dello scorso 1° ottobre 2014³, si ritiene opportuno ribadire la fondamentale importanza di una complessiva *rivisitazione* della legge n. 215/2004, nell’intento di rafforzare le misure a carattere preventivo e di fornire all’Autorità *Antitrust* adeguati mezzi di *enforcement*, diretti ad assicurare un effettivo ed efficace perseguimento delle finalità previste assegnate dalla normativa in vigore in entrambi i settori nei quali esercita i poteri di vigilanza di cui alla legge n. 215/2004, vale a dire i conflitti di interessi e le incompatibilità governative.

A tal fine, è in primo luogo indispensabile una riformulazione della nozione di conflitto di interessi proposta dalla legge n. 215/2004, attribuendo centrale rilevanza alla situazione di *pericolo* che differenzia il conflitto di interessi rispetto ai canonici reati contro la pubblica amministrazione.

Ad esempio, in ordine alla disciplina del conflitto per incidenza patrimoniale di cui all’art. 3 della legge n. 215/2004, l’Autorità ha più volte rilevato che le principali problematiche applicative risultano attribuibili al fatto che il relativo accertamento è subordinato alla sussistenza di rigidi presupposti formali (l’adozione di un atto di Governo, il vantaggio patrimoniale preferenziale e il danno all’interesse pubblico, nonché il collegamento funzionale tra questi elementi e il titolare di carica); condizioni, queste, non solo di non facile verifica, ma anche spesso non riscontrabili in rapporto a fattispecie concrete.

Il disegno di riforma attualmente in discussione in Parlamento (**A.C. 275-A ed abbinata**), del quale si è accennato anche nella relazione relativa al precedente semestre, appare rispondere ad alcune delle esigenze sopra richiamate, caratterizzandosi per una serie di significative innovazioni rispetto alla legge n. 215/2004 in quanto ispirato *“sostanzialmente al principio secondo il quale una lesione dell’interesse pubblico si produce ogniqualvolta sussista anche solamente il rischio che il perseguimento di vantaggi economici privati possa distorcere, orientare o influenzare l’esercizio di funzioni e poteri connessi alla titolarità di una carica di Governo”*.

Il testo in esame si discosta notevolmente dall’approccio seguito dalla

³ Audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Giovanni Pitruzzella, nell’ambito dell’indagine conoscitiva in materia di conflitto di interessi, presso la Camera dei Deputati, I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, del 1° ottobre 2014. Il testo integrale dell’audizione è disponibile sul sito internet dell’Autorità all’indirizzo: www.agcm.it.

legge in vigore, pur senza fornire una definizione generale della nozione di conflitto di interessi, incentrandosi *“su logiche di prevenzione attraverso due specifiche forme di conflitto di tipo patrimoniale: conflitto di interessi la cui sussistenza è valutata di volta in volta dalla Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi; conflitto di interessi individuato direttamente dalla legge”*.

Al riguardo, si ribadisce che *“l’auspicio che il processo di riforma della legge n. 215/2004 sia portato a compimento nella direzione tracciata dagli organismi internazionali non esaurisce il quadro degli interventi sul tema dell’etica pubblica, necessari per migliorare il livello di trasparenza e integrità del settore pubblico e promuovere una più diffusa cultura della legalità”*⁴.

La proposta di legge A.C. 275 in materia di conflitto di interessi, nel riformare l’intera disciplina in materia - peraltro recependo alcuni dei principali suggerimenti ed indicazioni prospettate dall’*Antitrust* nel contesto delle proprie relazioni semestrali - attribuirebbe tuttavia la relativa competenza ad un’apposita Commissione (*Commissione nazionale per la prevenzione dei conflitti di interessi*), che si avvarrebbe, a tal fine, delle strutture e degli uffici dell’Autorità *Antitrust*.

In proposito, appare necessario sottolineare che risulterebbe opportuno, per evidenti ragioni di efficienza operativa, affidare tale compito, insieme alla regolamentazione del c.d. *lobbying*, alla medesima Autorità che ha applicato la normativa in questione fin dal 2004.

Si rileva, infatti, che l’istituzione di un ulteriore organo collegiale competente in materia di conflitto di interessi non solo non risulterebbe coerente con gli obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della amministrazione pubblica, oltre che con le esigenze introdotte dall’attuale regime di *spending review*, ma determinerebbe anche una pleonastica sovrapposizione di ruoli fra i due organi in esame, al contempo incidendo negativamente anche sull’indipendenza dell’Autorità *Antitrust*, che dovrebbe mettere a disposizione della citata Commissione le proprie strutture e i propri uffici.

Analogamente, si evidenzia che nell’atto di segnalazione n. 4/2015 al Governo e al Parlamento, predisposto dall’ANAC per la modifica, correzione e integrazione del decreto legislativo n. 39/2013 recante *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*, si propone (punto 5, intitolato *“Disciplinare le inconferibilità per provenienza da cari-*

⁴ Audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Giovanni Pitruzzella, nell’ambito dell’indagine conoscitiva in materia di conflitto di interessi, presso la Camera dei Deputati, l’Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, del 1° ottobre 2014. Il testo integrale dell’audizione è disponibile sul sito internet dell’Autorità all’indirizzo: www.agcm.it.

che pubbliche a livello nazionale”) di “unificare le competenze di vigilanza e sanzione in capo all’ANAC” per quanto concerne le fattispecie di inconfiribilità per provenienza da cariche di governo di cui all’art. 2, comma 4, della legge n. 215/2004.

Si ritiene, in proposito, che anche tale soluzione, in assenza di un’eventuale, più organica revisione dell’intera materia, potrebbe non risultare risolutiva non solo rispetto al problema sopra evidenziato, ma anche in ordine all’attuale riparto di competenze fra l’Autorità Antitrust e l’ANAC in tema di inconfiribilità e di incompatibilità.

Con specifico riferimento al fenomeno delle *lobby*, si rileva che nell’ambito della citata audizione parlamentare del 1° ottobre 2014, il Presidente dell’Autorità ha anche sottolineato con forza l’opportunità che sia introdotta nel nostro ordinamento giuridico un’apposita regolamentazione in materia di rappresentanza degli interessi (disciplina delle c.d. *lobbyies*), della quale, come noto, il nostro Paese è ancora privo.

Infatti, come peraltro sottolineato anche nella precedente relazione semestrale, “*la trasparenza del settore lobbistico si inserisce [...] in un più ampio sistema di integrità del settore pubblico, che mitighi i rischi di conflitti di interesse nelle fasi decisionali, rischi attualmente amplificati dal rapporto sussistente fra l’assenza di una regolamentazione delle attività lobbistiche, l’esistenza di situazioni di conflitto di interessi e il perpetrarsi di fenomeni corruttivi*”.

In proposito, nell’ambito dell’ultimo rapporto di *Transparency International* sulla rappresentanza degli interessi in Europa (*Lobbying In Europe- Hidden influence, Privileged access; author: Suzanne Mulcahy Ph.D.; 2015*), si sottolinea il fatto che la mancanza di un’apposita regolamentazione, adeguata al settore lobbistico, non possa che determinare un impatto negativo sui livelli di trasparenza ed integrità del Parlamento e dei partiti politici.

Al fine di esaminare in che modo siano state eventualmente previste e normate nei 19 Paesi europei le pratiche di *lobbying*, il rapporto di *Transparency* pone in evidenza i tre seguenti elementi critici, che qualificano l’effettiva regolazione di tale fenomeno:

la trasparenza (*transparency*), intesa nel senso di verificabilità e conoscibilità dei rapporti intercorrenti fra lobbisti e soggetti pubblici (“*whether interactions between lobbyists and public officials are made transparent and open to public scrutiny*”);

l’integrità (*integrity*), condizione che deve essere garantita da norme chiare e effettivamente applicabili in materia di eticità delle condotte poste in essere sia dai soggetti pubblici sia dai lobbisti (“*wheter there are clear and enforceable rules on ethical conduct for both lobbyists and public officials*”);

la parità di accesso (*equality of access*), ovvero, fare in modo che sia as-

sicurato ad una pluralità di interessi l'accesso al processo decisionale dei soggetti pubblici (*"how open is public-decision-making to a plurality of voices representative of a wide range of interests"*).

In tale contesto, il punteggio medio complessivo dell'Italia, comparato con quello del Regno Unito, della Francia, della Germania e della Spagna, nonché con quello medio europeo e con quello dello Stato membro con punteggio medio migliore e peggiore, è riassunto nella seguente tabella 5:

Tab. 5

	PUNT. MEDIO ITALIA	PUNT. MEDIO UK	PUNT. MEDIO FRANCIA	PUNT. MEDIO GERMANIA	PUNT. MEDIO SPAGNA	PUNTEGGIO MEDIO STATI MEMBRI UE (COMPRESSE LE ISTITUZIONI UE)	PUNTEGGIO MEDIO MIGLIORE	PUNTEGGIO MEDIO PEGGIORE
TRANSPARENCY	11%	34%	33%	50%	33%	26%	58% (Slovenia)	7% (Cipro)
INTEGRITY	27%	51%	22%	17%	58%	33%	58% (Slovenia)	17% (Ungheria)
EQUALITY OF ACCESS	22%	29%	33%	50%	33%	33%	62% (Lituania)	13% (Cipro)

Fonte: rapporto 2015 Transparency International

Il rimedio prospettato dal rapporto di *Transparency* per garantire il rispetto del primo requisito (*transparency*) è l'istituzione di un apposito registro dei portatori di interessi, adottato per ora solo da sette Paesi europei (fra i quali non è compresa l'Italia), oltre che la predisposizione di un rapporto periodico che illustri pubblicamente tale attività.

Ad avviso di *Transparency*, un'ulteriore condizione di garanzia della trasparenza in materia è un registro che renda conto pubblicamente anche dei contatti avvenuti fra i lobbisti ed i soggetti pubblici.

Per quanto riguarda le altre due condizioni (*integrity* ed *equality of access*) il rapporto in esame rileva che attualmente solo l'Austria e l'Irlanda (con il *Lobbying Act*, del 2015) hanno formalmente predisposto un codice di condotta in materia a garanzia dell'integrità, mentre solo il Portogallo risulta aver adottato specifiche previsioni normative che riconoscano la parità di accesso a favore di tutti i portatori di interessi al processo decisionale dei soggetti pubblici.

Il rapporto in questione evidenzia, fra l'altro, che l'attività di c.d. *lobbying*, se condotta secondo criteri di integrità e trasparenza e quando sia sollecitata da diversi gruppi di interesse al fine di rappresentare le rispettive istanze in un contesto decisionale, è da considerare legittima, mentre inne-

gabili problemi possono sorgere quando le attività lobbistiche non siano svolte in modo limpido e regolamentato, in tal guisa circoscrivendo di fatto l'accesso ai processi decisionali pubblici solo a pochi soggetti privilegiati.

La trasparenza del settore lobbistico si inserisce dunque in un più ampio sistema di integrità del settore pubblico, che contribuisca a mitigare i rischi di conflitti di interesse nelle fasi decisionali; rischi attualmente amplificati, in ambito nazionale, dall'incontestabile rapporto esistente fra la sostanziale assenza di una regolamentazione delle attività lobbistiche, il contestuale perdurare di situazioni di conflitto di interessi, dovuto agli evidenti limiti della normativa di settore e, non da ultimo, dal perpetrarsi di fenomeni corruttivi.

A tale scopo, *Transparency* ribadisce l'esigenza, peraltro già manifestata in precedenti rapporti sull'argomento, di istituire un apposito registro pubblico dei lobbisti; di introdurre l'obbligo per i parlamentari di rendere pubblici i dettagli degli incontri con lobbisti e gruppi di interesse, oltre che un maggiore controllo e trasparenza sugli accessi al Parlamento e ai Ministeri, che dovrebbero essere registrati e resi pubblici; di prevedere un'apposita normativa che stabilisca il principio del libero accesso ad ogni informazione, nonché e ai documenti prodotti e detenuti dalla pubblica amministrazione, ivi comprese le informazioni e la documentazione inerenti le attività di *lobbying*.

Fra le citate raccomandazioni vi è anche un espresso, più volte ripetuto, invito a regolamentare il fenomeno delle *porte girevoli* (c.d. *revolving doors*), affinché si includano anche le attività di *lobbying*, e in particolare l'introduzione di *periodi di attesa* (c.d. *cooling-off periods*) per i membri del Parlamento, del Governo e per gli alti funzionari pubblici, durante i quali non può essere loro consentito di effettuare attività di *lobbying* nei confronti dell'istituzione in cui hanno svolto in precedenza le proprie funzioni.

Il problema dell'assenza nel nostro Paese di una regolamentazione specifica in materia di *rappresentanza degli interessi* assume tanto più peso se si considera che, nonostante i numerosi recenti interventi legislativi in materia di trasparenza e corruzione, l'Italia, come emerge chiaramente dalle vicende riportate anche dai *media*, fatica ancora a conseguire l'obiettivo di creare un contesto normativo sufficientemente completo e maturo che faccia registrare una diversa attenzione e una nuova sensibilità sui temi dell'etica pubblica.

In tale prospettiva, appare pertanto di estremo interesse il disegno di legge n. 1522, recante "**Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici**", attualmente all'esame del Senato della Repubblica, che si prefigge di regolamentare specificamente la "*rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici*", partendo dal presupposto "*che l'attività di lobbying non solo è lecita ma anche utile e*

preziosa per il decisore pubblico, perché strumento indispensabile per acquisire informazioni tecniche, altrimenti difficilmente comprensibili e prevenire impatti economicamente e socialmente insostenibili delle decisioni che si vogliono adottare”, al contempo garantendo che siano rese “trasparenti le attività, le finalità e gli scopi, i mezzi umani e finanziari impiegati, dei gruppi che muovono tali interessi”⁵.

La relazione introduttiva di tale disegno di legge, nel prospettare la principale differenza tra il sistema nord-americano e quello europeo di regolamentazione delle lobby, rileva che *“Il modello nord-americano, che trova nell’ordinamento canadese e in quello statunitense i due archetipi fondamentali, concepisce la regolamentazione del lobbying come «opportunità» per promuovere la responsabilità pubblica dei decisori”, mentre “l’impostazione europea tende a configurare la regolamentazione delle lobbies come una «possibilità» per semplificare e razionalizzare l’interazione tra imprenditori e legislatori e promuovere in tal modo lo sviluppo economico”.*

Nella relazione si osserva che anche gli obiettivi conseguiti dai due sistemi di regole sopra descritti appaiono diversi, dato che *“La regolamentazione del lobbying, secondo l’impostazione nordamericana, è volta soprattutto a garantire la trasparenza, ridurre la corruzione nel processo di definizione delle politiche e promuovere la responsabilità pubblica dei decisori”, quando, invece, “Elemento cardine degli attuali sistemi normativi europei è, per contro, il desiderio di facilitare l’interazione tra imprenditori e legislatori, non necessariamente per rafforzare la trasparenza e ridurre*

⁵ Il disegno di legge in esame si divide in 3 capi: Il capo I detta alcuni minimali principi generali; il capo II definisce le modalità di funzionamento della normativa proposta, indicando i diritti e i doveri dei lobbisti e gli obblighi per i decisori pubblici, individuando nel costituendo Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi, istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del consiglio, il soggetto deputato alla realizzazione del provvedimento; il capo III prevede disposizioni finali e finanziarie, salvaguardando l’autonomia regionale. In particolare:

l’articolo 1 definisce l’ambito di applicazione e le finalità della legge, stabilendo che l’attività di lobbying deve conformarsi ai principi di pubblicità, partecipazione democratica, trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali, anche al fine di garantire una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possono fondare le proprie scelte; l’articolo 2 definisce i termini fondamentali del provvedimento; gli articoli 3 e 4 istituiscono, presso il Segretariato generale della Presidenza del consiglio il costituendo Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi e il relativo Registro pubblico dei rappresentanti di interessi, definendo, tra l’altro, le concrete modalità di funzionamento e i dati contenuti all’interno dello stesso; l’articolo 5 introduce l’obbligo di adozione per i rappresentanti di interessi di un codice di condotta, e di un regolamento interno che dovranno essere depositati presso il Comitato, che ne valuterà l’idoneità; l’articolo 6 stabilisce i requisiti per l’iscrizione dei lobbisti al Registro; l’articolo 7 sancisce l’istituzione presso il Comitato di un’apposita banca dati in cui sono indicati gli schemi di provvedimenti normativi in corso di predisposizione da parte dei decisori pubblici, corredati da ulteriori elementi di informazione, quali: le finalità dei provvedimenti e i contenuti di massima dello stesso, i tempi presumibili per l’avvio dell’iter approvativo, gli sviluppi nel tempo del provvedimento; l’articolo 8 indica quelle che sono le prerogative e i diritti dei portatori di interessi iscritti al Registro, tra cui quello di accedere alla già citata banca dati; l’articolo 9 introduce l’obbligo per i lobbisti di predisporre una periodica relazione sull’attività svolta, indicando, tra l’altro anche le risorse umane ed economiche impegnate, i decisori contattati e i risultati attesi o ottenuti; l’articolo 10 prevede l’obbligo per i decisori pubblici, ove pertinente all’oggetto dei processi decisionali di rendere nota l’attività di rappresentanza degli interessi, facendone menzione nella relazione illustrativa ovvero nel preambolo degli atti normativi e degli atti amministrativi, e di riferire al Comitato ogni violazione della presente legge o del codice di condotta; l’articolo 11 rende incompatibile l’attività di lobbying con quella di giornalista, stabilendo, tra l’altro, che tale attività non possa essere svolta dal decisore pubblico nei due anni successivi alla cessazione del proprio incarico. Si prevede inoltre che i rappresentanti di interessi non possono in ogni caso svolgere funzioni di amministrazione e direzione all’interno di società a partecipazione pubblica totale o di controllo; l’articolo 12 esclude dall’applicazione della presente legge l’azione svolta dai partiti politici o dalle rappresentanze sindacali o datoriali, limitatamente alle fasi di concertazione disciplinate da altre leggi; l’articolo 13 salvaguarda l’autonomia regionale; gli articoli 14 e 15 dispongono norme finanziarie e finali, prevedendo, tra l’altro, l’obbligo per il Comitato di istituire il Registro entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

la corruzione quanto piuttosto per favorire e sostenere la crescita economica”.

In tale contesto, pertanto, *“Una delle principali conseguenze di questa peculiare impostazione è sicuramente il fatto che, per il lobbista europeo, l’iscrizione al registro tende a configurarsi più come una questione di convenienza che un vero e proprio obbligo”.*

Per quanto concerne l’Italia, la relazione illustrativa, nell’evidenziare in primis *“la mancanza di regole organiche in materia di rappresentanza degli interessi”*, richiama l’esistenza, nel nostro ordinamento, di *“disposizioni, in qualche modo riconducibili alla regolamentazione dei gruppi di pressione, «disperse» all’interno di svariati provvedimenti, sicuramente non sufficienti a disciplinare in maniera organica un fenomeno di tale complessità”*, sottolineando peraltro che i risultati di un’indagine condotta dall’Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (OCSE) hanno *“quantificato in quattordici punti percentuali il beneficio che le regole chiare in tema di rappresentanza di interessi porterebbero al sistema economico italiano”.*

La stessa relazione evidenzia, in proposito, che *“la regolamentazione dell’attività di lobbying è sempre stata condizionata da due impulsi contrapposti: quello di una politica che mal sopporta gli imbrigliamenti, probabilmente a causa dell’ambizione dei partiti politici di mantenere il forte ruolo esercitato, soprattutto in passato, nel rapporto tra Stato e società, e quello di un’opinione pubblica che esige maggiore trasparenza nei rapporti tra mondo dell’economia e quello delle istituzioni”.*

Al riguardo, l’Autorità non può che esprimere un generale apprezzamento per le previsioni contenute nel citato disegno di legge, finalizzato ad introdurre finalmente, nel nostro ordinamento, un’apposita normativa in materia di regolazione dell’attività di *lobbying*, *“al fine di garantire una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possano fondare le proprie scelte”* (art. 1 d.d.l.), anche tramite l’adozione di specifiche misure che garantiscano le tre fondamentali condizioni prospettate nell’ultimo rapporto di *Transparency international*, ovvero la trasparenza (artt. 4, 5 del ddl, che prevedono un Registro pubblico dei portatori di interessi e un relativo codice di condotta), l’integrità (art. 6, 7, 8 e 9 del ddl, che prevedono specifiche norme in materia di eticità delle condotte poste in essere sia dai soggetti pubblici sia dai lobbisti) e la parità di accesso (art. 8 del ddl, che elenca i diritti attribuiti ai portatori di interessi).

Ciò premesso, si ritiene tuttavia di manifestare alcune perplessità in merito alla creazione, nell’ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un apposito *“Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi”*, presso il quale è anche istituito il *“Registro pubblico dei rappresentanti di interessi”* (artt. 3 e 4 d.d.l.).

Tale Comitato, composto da *“cinque membri selezionati a seguito di una procedura improntata a criteri di trasparenza e che tenga conto del principio delle pari opportunità di genere, di particolare e comprovata qualificazione professionale, di notoria indipendenza e in possesso di documentata esperienza in materia, per un mandato della durata di quattro anni, rinnovabile una sola volta”*, si troverebbe, infatti, ad applicare una normativa che, seppur parzialmente, coinvolge ed implica la competenza dell’Autorità *Antitrust* in materia di conflitto di interessi, con evidenti conseguenze negative sotto il profilo delle reciproche attribuzioni in materia.

Conclusioni

In conclusione, l'Autorità confida che il processo di riforma in materia di conflitto di interessi possa essere finalmente realizzato nella direzione più volte tracciata non solo nelle propri relazioni semestrali, ma anche dagli organismi europei e internazionali, a tal fine integrando il quadro degli interventi sul tema dell'etica pubblica nell'ambito delle specifiche esperienze maturate dalle diverse Autorità nei rispettivi settori di riferimento.

A tal fine, è auspicabile la previsione di una contestuale regolamentazione e vigilanza sulle attività di *lobbying*, da inserire in un complesso di norme che possa finalmente contrastare in via preventiva i rischi di conflitti di interesse nelle fasi decisionali, nonché il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Tale rilevante obiettivo appare nell'attuale momento storico più facilmente raggiungibile, anche alla luce delle rilevanti modifiche da ultimo apportate dal Parlamento in tema di legalità alla normativa anti-corrruzione, nonché delle recenti prospettive di riforma della legislazione sul conflitto di interessi delineate dall'attuale Governo.