



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore LANNUTTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 2009**

Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente disegno di legge si intende regolamentare il *lobbying* al fine di soddisfare esigenze sia di trasparenza, con l'obiettivo di rendere conoscibili per il cittadino i molteplici fattori che incidono sulla formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali del Governo, sia di partecipazione, con la finalità di permettere ai rappresentanti di interessi non generali di intervenire nei processi decisionali in condizioni di parità di trattamento.

A tale fine, si introducono disposizioni che riconoscono il più ampio diritto a svolgere l'attività di rappresentanza di interessi particolari, allo scopo di rendere il circuito istituzionale più informato, più recettivo ed attento alle richieste che provengono dalla società civile di cui le lobbies sono espressione.

L'attività di *lobbying*, in Italia, non è ancora stata oggetto di una regolamentazione organica e coerente da parte del legislatore, nonostante i numerosi tentativi dei parlamentari nazionali.

Infatti dal 1948 ad oggi, in materia, sono stati presentati numerosi progetti di legge. Nessuno di questi, però, è stato mai approvato.

La risposta degli ordinamenti dei Paesi europei ed extra-europei a tale fenomeno non è uniforme: in alcuni, l'accesso dei gruppi di pressione ai luoghi decisionali è oggetto di specifica legislazione, in cui sono indicati obblighi e diritti (così in Canada, Stati Uniti d'America, Israele, Germania, Svizzera, Austria); in altri, risultano prevalenti le procedure consuetudinarie o i codici di condotta e di deontologia professionale (così in Gran Bretagna e Francia); in altri ancora, manca

ogni normazione, come se la questione non si ponesse.

In questo quadro possono evidenziarsi due modelli, non contrapposti ma distinti, di regolamentazione del rapporto tra gruppi di pressione e decisore pubblico: la regolamentazione-trasparenza volta a rendere conoscibili al cittadino i molteplici fattori che incidono sulla decisione pubblica, e la regolamentazione-partecipazione volta non solo a rendere trasparente il processo decisionale, ma anche a far partecipare a tale processo i rappresentanti di interessi particolari.

In ambito comunitario, con l'adozione – da parte della Commissione presieduta dall'estone Siim Kallas (con delega su affari amministrativi, audit e lotta antifrode) – del Libro Verde (COM(2006)194 del 3 maggio 2006), particolare importanza hanno rivestito le attività dei rappresentanti di gruppi di interesse (*lobby*).

Nell'ottica di dare un quadro più strutturato a tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni europee, l'approccio della Commissione europea ha riguardato la creazione di un sistema di registrazione su base volontaria, l'adozione di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, o per lo meno la previsione di requisiti minimi degli stessi, la previsione di un sistema di controllo e sanzioni.

Pertanto, anche alla luce dell'iniziativa avviata dalla Commissione europea, in materia di trasparenza, con il presente disegno di legge si intende proceduralizzare il rapporto tra gruppi di pressione e decisori pubblici.

La nozione di «decisore pubblico» adottata nel presente disegno di legge è circoscritta ai vertici del potere esecutivo e la disciplina di-

segnata, pertanto, non si estende all'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta nei confronti dei membri delle Camere o degli esponenti degli altri organi costituzionali. Ciò corrisponde a una precisa scelta di garanzia dell'autonomia di tali organi, i quali ben potranno, con proprie iniziative, disciplinare l'attività di *lobbying* svolta nei rispettivi confronti, nel perseguimento dei comuni obiettivi di partecipazione e di trasparenza.

Dal presente provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come espressamente previsto dall'articolo 11, in quanto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) può fare fronte all'attribuzione dei nuovi compiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Si riporta di seguito, sinteticamente, il contenuto dei singoli articoli del disegno di legge in esame. L'articolo 1 reca la finalità del disegno di legge, individuata nella regolamentazione dei rapporti tra i rappresentanti di interessi particolari ed i decisori pubblici.

Il legislatore, attraverso i principi informativi di pubblicità e partecipazione, mira a garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali, nonché una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possono fondare le proprie decisioni.

L'articolo 2 definisce, mediante l'utilizzazione di formule generali ed omnicomprendenti, i soggetti destinatari della presente normativa (portatori di interessi particolari», «rappresentanti di interessi particolari» e «decisori pubblici»), i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali, riassuntivamente indicati con il termine «processi decisionali pubblici», nonché l'attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici (cosiddetta «attività di rappresentanza di inte-

ressi»). Si segnala, in particolare, che nella definizione «decisori pubblici» rientrano non soltanto i membri del Governo, ma anche i vertici amministrativi delle amministrazioni statali e quelli delle Autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione, vale a dire le Autorità che svolgono la propria attività di regolazione nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281; legge 12 giugno 1990, n. 146; legge 10 ottobre 1990, n. 287; legge 14 novembre 1995, n. 481; legge 31 luglio 1997, n. 249; legge 12 agosto 1982, n. 576, dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 136; dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

L'articolo 3 è ispirato ai criteri di trasparenza e mira, attraverso l'istituzione presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) del registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, a garantire la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali. In particolare, il CNEL assicura la pubblicità dei dati del registro, divulgandoli attraverso il proprio sito *internet* istituzionale. Il supporto per la gestione del registro sarà fornito dal CNEL che provvederà ai nuovi compiti attribuiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente senza comportare alcun nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica, come previsto dall'articolo 11. A tale proposito, si segnala che è già attivo presso il CNEL un portale che prevede sezioni dedicate a banche dati ed osservatori.

Il comma 1 prevede, per i soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi, l'obbligo di iscrizione nel registro, mentre il comma 2, in necessaria successione logico-formale rispetto al comma precedente, opera una specifica individuazione dei dati

relativi al rappresentante di interessi particolari, da indicare nel registro.

L'articolo 4, al comma 1, individua specifici requisiti ai fini dell'iscrizione nel registro.

Il comma 2 prevede, altresì, che con delibera del CNEL, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative del settore che ne facciano tempestiva richiesta, sia emanato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il codice deontologico di condotta, il cui rispetto sarà presupposto imprescindibile per l'iscrizione nel registro pubblico dei portatori di interessi particolari.

L'articolo 5, comma 1, impone a ciascun rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro di trasmettere al CNEL una relazione annuale sulla propria attività, relazione che sarà pubblicata sul sito del CNEL. Il medesimo articolo assegna compiti di verifica dell'attività di rappresentanza di interessi al CNEL e ne definisce modalità di espletamento delle predette funzioni di verifica, volte a monitorare l'attività di *lobbying* al fine di garantire il rispetto degli standard di correttezza. Il CNEL può, inoltre, chiedere ai lobbisti informazioni sulla loro attività e trasmette al Parlamento un rapporto annuale sulla propria attività di verifica.

L'articolo 6, comma 1, attribuisce al rappresentante di interessi particolari la facoltà di presentare ai decisori pubblici documenti, memorie scritte ovvero qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato, che devono essere resi accessibili a chiunque ne abbia interesse, ove pertinenti all'oggetto del processo decisionale.

Allo scopo di non rallentare l'azione dei decisori pubblici è prescritto il diritto dei portatori di interesse di partecipare d'iniziativa propria, mentre non è previsto l'obbligo del decisore pubblico di coinvolgerli nei processi normativi.

Tale partecipazione, improntata ai principi di imparzialità e di parità di trattamento è volta a rendere il circuito istituzionale più in-

formato, più recettivo ed attento alle richieste che provengono dalla società di cui le lobbies si fanno portavoce dotando, così, il decisore pubblico di una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie decisioni.

Il comma 2 riserva alle amministrazioni dello Stato e alle Autorità indipendenti il compito di definire, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1, con i provvedimenti previsti dai relativi ordinamenti.

L'articolo 7, comma 1, sancisce l'obbligo del decisore pubblico di rendere nota l'attività di rappresentanza di interessi svolta nei propri confronti, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali conclusi, illustrandola nella relazione, nel preambolo degli atti normativi e nelle premesse degli atti amministrativi a contenuto generale. Inoltre, il medesimo comma prevede l'obbligo per i decisori pubblici di rendere accessibili a chiunque ne abbia interesse i documenti e le comunicazioni presentate dai rappresentanti di interessi particolari, ove pertinenti all'oggetto dei processi decisionali, secondo le modalità di esercizio previste dall'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e fatte salve le esclusioni al diritto di accesso di cui all'articolo 24 della medesima legge, ad eccezione di quella concernente i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi i quali sono oggetto della disciplina di cui alla presente legge. Al riguardo, si sottolinea come, al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari nei processi decisionali pubblici, si configura una disciplina speciale rispetto a quella dell'accesso contenuta nel capo V della citata legge n. 241 del 1990. Infatti, da un lato l'esercizio del diritto di accesso è riconosciuto anche ai titolari di interessi non qualificati (chiunque ne abbia interesse) e l'oggetto dell'accesso comprende i procedimenti di formazione degli atti normativi e

degli atti amministrativi generali; dall'altro, l'accesso è limitato ai soli documenti e comunicazioni presentati dai rappresentanti di interessi particolari ai decisori pubblici.

Il comma 2 dispone l'obbligo del decisore pubblico che riscontri violazioni del codice deontologico di condotta o di altre disposizioni previste dalla legge da parte del rappresentante di interessi particolari, di informazione, immediatamente, il CNEL.

L'articolo 8 prevede un sistema di sanzioni amministrative che assicurino il corretto adempimento degli obblighi del rappresentante di interessi particolari. Il comma 1 punisce, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria da euro 2.000 ad euro 20.000 lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi particolari da parte dei soggetti non iscritti al registro. I commi 2 e 3 attribuiscono al CNEL il potere di sanzionare, con la censura, la sospensione o la cancellazione dal registro - con provvedimento motivato - i rappresentanti di interessi particolari responsabili di falsità e di violazioni degli obblighi nascenti dal presente disegno di legge, ovvero dal codice deontologico di condotta. Il comma 4 prevede la pubblicazione a mezzo stampa del provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro, a spese del responsabile

della violazione. Infine, il comma 5 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle elencate sanzioni.

L'articolo 9 esclude dalla regolamentazione l'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta da enti pubblici o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, dai partiti politici, nonché quella svolta, nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli di intesa ed altri strumenti di concertazione, da esponenti di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali.

L'articolo 10 individua nelle norme sugli obblighi di pubblicità e trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, nonché sugli obblighi dei decisori pubblici di garantire l'accesso a documenti e comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, principi generali dell'ordinamento giuridico in funzione di limite dell'autonomia legislativa regionale.

L'articolo 11 dispone che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Viene, infatti, espressamente previsto che il CNEL faccia fronte alle attività di cui agli articoli 3, 5 e 8 con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge ha per oggetto l'attività di rappresentanza di interessi particolari e si informa ai principi di pubblicità e di partecipazione, al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano tali processi e una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possano fondare le proprie decisioni.

## Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge per:

*a)* «rappresentanti di interessi particolari» si intendono i soggetti che rappresentano, presso i soggetti di cui alla lettera *c)* e presso i membri del Parlamento, direttamente o indirettamente su incarico dei soggetti di cui alla lettera *b)*, interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica, al fine di incidere su processi decisionali pubblici in atto ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici, compresi coloro che svolgono attività di rappresentanza di interessi per conto dell'organizzazione di appartenenza, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non sia l'attività di rappresentanza di interessi;

*b)* «portatori di interessi particolari» si intendono i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro dipendente con i rappresentanti di interessi particolari avente ad

oggetto lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera e), ovvero i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi particolari uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera e);

c) «decisori pubblici» si intendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i vice Ministri, i Sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, i vertici delle Autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione;

d) «processi decisionali pubblici» si intendono i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali;

e) «attività di rappresentanza di interessi» si intende ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici.

### Art. 3.

#### *(Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari)*

1. Chi intende svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici ha l'obbligo di iscriversi nel registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, di seguito denominato «registro», istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), che ne garantisce la pubblicità dei contenuti nell'ambito

di una sezione dedicata e accessibile del proprio sito *internet* istituzionale, attraverso la pubblicazione e l'aggiornamento periodico dei dati comunicati dai rappresentanti di interessi particolari.

2. Nel registro, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi, per ogni rappresentante di interessi particolari sono indicati i seguenti dati, aggiornati periodicamente su richiesta del rappresentante medesimo:

*a)* i dati anagrafici e il domicilio professionale;

*b)* i dati identificativi del portatore di interessi particolari nell'interesse del quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi;

*c)* l'interesse particolare rappresentato, nonché i potenziali destinatari dell'attività di rappresentanza di interessi;

*d)* le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante medesimo per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi.

#### Art. 4.

##### *(Requisiti di iscrizione nel registro)*

1. Ai fini dell'iscrizione nel registro, il rappresentante di interessi particolari:

*a)* deve aver compiuto il diciottesimo anno di età;

*b)* non deve aver riportato condanne passate in giudicato per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona, e non essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici;

*c)* non deve essere stato dichiarato fallito, salvo che sia stato riabilitato.



2. L'iscrizione nel registro è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi particolari a rispettare il codice deontologico di condotta deliberato dal CNEL entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative del settore che ne facciano tempestiva richiesta. Il codice di deontologia è pubblicato sul sito *internet* del CNEL nell'ambito della sezione dedicata al registro.

#### Art. 5.

##### *(Obblighi degli iscritti nel registro e attività di verifica)*

1. A decorrere dall'anno successivo a quello dell'iscrizione nel registro, entro il termine perentorio del 28 febbraio di ogni anno, il rappresentante di interessi particolari trasmette, sotto la propria responsabilità, in via telematica, una dettagliata relazione concernente l'attività svolta nell'anno precedente al CNEL, che ne garantisce la pubblicità dei contenuti attraverso la pubblicazione in una sezione dedicata e accessibile del proprio sito *internet* istituzionale.

2. La relazione contiene:

a) l'elenco dettagliato delle attività di rappresentanza di interessi poste in essere;

b) l'elenco dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte le predette attività;

c) l'elenco delle risorse economiche ed umane effettivamente impiegate per lo svolgimento delle predette attività.

3. Il CNEL nello svolgimento dell'attività di verifica dell'operato dei rappresentanti di interessi particolari può richiedere, ove necessario, la trasmissione di dati e informazioni integrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione trasmessa ai sensi del comma 2.

4. Il CNEL trasmette al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, un rapporto rela-

tivo all'attività di cui al comma 3 svolta nell'anno precedente. Il rapporto è contestualmente pubblicato sul sito *internet* del CNEL nell'ambito della sezione dedicata al registro.

Art. 6.

*(Diritti dei rappresentanti  
di interessi particolari)*

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro ha facoltà di presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e le Autorità indipendenti, limitatamente all'attività di regolazione, definiscono con le modalità previste dai relativi ordinamenti le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1 da parte dei rappresentanti di interessi particolari iscritti nel registro, secondo principi di imparzialità e di parità di trattamento.

Art. 7.

*(Obblighi dei decisori pubblici)*

1. L'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei decisori pubblici è resa nota, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali pubblici, facendone menzione nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi, nonché nelle premesse degli atti amministrativi generali. I decisori pubblici garantiscono l'accesso a chiunque ne abbia interesse ai documenti e alle comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, ove siano pertinenti all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto, secondo quanto previsto dall'articolo 25 della

legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. È fatta salva l'applicazione dell'articolo 24 della medesima legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni.

2. Il decisore pubblico che ritenga violato dal rappresentante di interessi particolari il codice deontologico di condotta di cui all'articolo 4, comma 2, o le disposizioni della presente legge, ne dà immediata comunicazione al CNEL.

#### Art. 8.

##### *(Sanzioni)*

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il rappresentante di interessi particolari che svolga nei confronti di decisori pubblici l'attività di rappresentanza di interessi in assenza di iscrizione nel registro è punito con una sanzione pecuniaria da euro 2.000 ad euro 20.000.

2. La falsità delle informazioni fornite all'atto di iscrizione nel registro o nei successivi aggiornamenti, la violazione degli obblighi previsti dal codice deontologico di condotta di cui all'articolo 4, comma 2, il mancato deposito della relazione di cui all'articolo 5, comma 1, la falsità delle informazioni ivi contenute o la mancata ottemperanza alla richiesta di completarle, sono punite con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal registro.

3. Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono irrogate dal CNEL con provvedimento motivato.

4. Il provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro è pubblicato, per estratto, entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione, a cura e a spese del responsabile delle violazioni, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico. Il rappresentante di interessi particolari cancellato dal registro non può chiedere una nuova iscrizione prima di quattro anni dalla data della cancellazione.

5. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 9.

*(Esclusioni)*

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano all'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta da enti pubblici, da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici e dai partiti politici, nonché a quella svolta, nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli d'intesa e altri strumenti di concertazione, da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

2. È fatta salva l'applicazione di discipline speciali che regolamentano la rappresentanza di interessi presso decisori pubblici.

Art. 10.

*(Autonomia regionale)*

1. Le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi di pubblicità e di trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, nonché gli obblighi dei decisori pubblici di garantire l'accesso a chiunque ne abbia interesse ai documenti e alle comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico.

Art. 11.

*(Invarianza degli oneri)*

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

2. Alle attività di cui agli articoli 3, 5 e 8, il CNEL fa fronte con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili.