



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore RANUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 APRILE 2013

Disposizioni in materia di attività di *lobbying* e relazioni istituzionali

ONOREVOLI SENATORI. – La rappresentanza di interessi è una componente della società civile che legittimamente fa parte di un sistema democratico!

L'impegno ad ampliare le opportunità delle parti interessate a partecipare attivamente all'elaborazione delle politiche nazionali (*lobbying*) rappresenta l'obiettivo principale di questo disegno di legge.

In un contesto politico-istituzionale, il sostantivo «*lobby*» compare per la prima volta nel 1640 per indicare una grande stanza d'ingresso della Camera dei Comuni di Londra, aperta al pubblico, dove si potevano realizzare conversazioni e interviste tra parlamentari e non; con lo stesso termine si indicava anche uno dei due corridoi dove si ritiravano i membri della Camera dei Comuni per votare.

Negli Stati Uniti questa parola fa la sua prima apparizione nei primi dell'800 e già col significato traslato odierno: «*lobby*» identifica un luogo frequentato per influenzare gli eletti dal popolo.

Nel nostro Paese si è sempre parlato delle *lobby* con spirito moralistico e senso di condanna, agitando fantasmi di poteri occulti, da colpire, come in una antiquata caccia alle streghe.

Il termine «*lobbying*», nel suo significato più accreditato, indica un processo per mezzo del quale i rappresentanti dei gruppi di interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori (*decision-maker*), le aspirazioni dei loro gruppi e sono legalmente autorizzati così come succede ad esempio negli Stati Uniti; di fatto questi rappresentanti svolgono un ruolo essenziale nel dialogo aperto e pluralistico su cui si basa ogni sistema democratico.

In America il lobbismo è un diritto tutelato dalla Costituzione; esso rappresenta un modello liberale al fine di limitare lo strapotere del Governo e garantire ai cittadini e ai gruppi organizzati la possibilità di far sentire la loro voce, nel processo legislativo e nella scelta delle politiche da attuare.

Il fenomeno del lobbismo in Europa si intensifica particolarmente nel periodo compreso tra 1984 e 1994, quando oltre 200 aziende decisero di sviluppare attività di *lobbying* diretto a Bruxelles, spostando il proprio *focus* di attività politica dal livello nazionale a quello delle istituzioni europee.

Con l'adozione del Libro verde «Iniziativa europea per la trasparenza» del 3 maggio 2006, la Commissione europea ha avviato il processo di consultazione pubblica nell'ambito di trasparenza, adottando un modello con cui disciplinare l'attività di *lobbying* basato sui seguenti elementi:

- un sistema di registrazione su base volontaria, con incentivi per incoraggiare i lobbisti a registrarsi;
- un codice di condotta comune per tutti i lobbisti;
- un sistema di controllo e di sanzioni da applicare in caso di registrazione errata o di violazione del codice di condotta.

La regolamentazione dell'attività di *lobbying* da parte delle istituzioni europee è oggi un elemento imprescindibile dell'Unione, che mira a garantire la trasparenza interna delle istituzioni durante il processo decisionale.

In Italia per più di quaranta anni i partiti politici sono stati i referenti esclusivi dei gruppi di pressione, nel senso che questi ultimi, se intendevano affacciarsi nel processo

decisionale pubblico, avevano di fronte il passaggio obbligato dei partiti politici.

Oggi, con il profondo cambiamento dei partiti tradizionali, iniziato negli anni novanta con le vicende di tangentopoli, l'iniziativa posta in essere dai rappresentanti dei gruppi di interesse rappresenta un'utile forma di partecipazione dei cittadini all'iter legislativo.

Le *lobby*, dunque, agiscono come articolazione della società civile e come momento di difesa di interessi che lo Stato forse non conosce in profondità. Nello stesso tempo le *lobby* non sono un sostituto della politica: esse partecipano al processo decisionale senza sostituirsi ai partiti politici e alle istituzioni. La loro funzione è essenzialmente quella di interlocutori che dialogano con la politica e cercano di indirizzarla collocando le loro richieste in un quadro di programmi più ampio.

Le *lobby*, quindi, non solo dovrebbero essere consentite ma dovrebbero essere ben accolte dai Governi come una componente essenziale del buon funzionamento della democrazia, visto che concorrono alla formazione della volontà generale, informata e consapevole che si esprime negli atti legislativi, di governo e dell'amministrazione della cosa pubblica.

L'attività lobbistica, quindi, può far bene alla democrazia, posto che serve un'uguaglianza di opportunità e a condizione che sia regolamentata secondo criteri di trasparenza e di dialogo codificato con le istituzioni.

La classe politica del nostro Paese vive oggi una grande contraddizione: da un lato, i cittadini chiedono di risolvere i grandi problemi che stanno investendo la nostra società, dall'altro, questi stessi cittadini provano sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano. Sono tanti i cittadini che di fronte ad un sistema molto farraginoso, di cui non comprendono bene il funzionamento, nutrono sempre

meno fiducia che esso possa realizzare le politiche da loro desiderate.

Malgrado tali atteggiamenti, i cittadini si aspettano che il Parlamento sia in prima linea nel cogliere le possibilità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione e nel trovare risposte adeguate ai problemi ambientali, alla disoccupazione, ai timori relativi alla sicurezza alimentare, alla criminalità, e così via.

In Italia non vi è al momento una regolamentazione dell'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali: pertanto, attraverso questo disegno di legge si desidera disciplinare l'insieme di questa materia. Inoltre, si vuole creare una maggiore apertura al processo di elaborazione delle politiche del nostro Paese, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche.

Infatti, l'intento è quello di porre in essere una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa, al fine di rendere più percepibile ai cittadini il fatto che, operando assieme all'interno delle istituzioni, si possano offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni.

Il presente disegno di legge ha quindi l'obiettivo di rendere trasparente l'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali, allargando gli spazi di partecipazione e di confronto delle istituzioni politiche con i tanti soggetti rappresentativi di interessi diffusi che rendono vitale la democrazia del nostro Paese.

Le finalità del presente disegno di legge, contenute nell'articolo 1, collocano all'interno di una cornice normativa le attività di *lobbying* e relazioni istituzionali, svolte da persone, enti, associazioni, gruppi, società o imprese, attraverso proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa nei confronti dei componenti delle assemblee legislative, al fine di perseguire interessi leciti propri o di terzi, precisando come i suoi principi informativi siano la pubblicità e la trasparenza.

Non rientrano in questa qualificazione le attività svolte dalle associazioni sindacali o di categoria; le dichiarazioni rese in corso di audizioni alle Commissioni o ai Comitati parlamentari, di fronte ai rappresentanti del Governo; le attività svolte per fini di carattere generale; le comunicazioni rivolte al pubblico, effettuate anche a mezzo stampa, radio, televisione o altro mezzo di diffusione.

L'articolo 2 prevede l'istituzione, presso l'Ufficio di presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, di registri delle persone, enti, associazioni, gruppi, società o imprese che svolgono attività di *lobbying* e relazioni istituzionali nei confronti dei componenti delle assemblee legislative. Prevede altresì che gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, definiscano:

- a) i presupposti, le modalità e il contenuto delle iscrizioni nei registri;
- b) i presupposti e gli effetti della cancellazione dai registri;
- c) i codici di condotta cui devono attenersi i soggetti iscritti nei registri;
- d) le forme di pubblicità dei registri.

L'articolo 3 disciplina le relazioni periodiche che gli iscritti nei rispettivi registri, sono tenuti a redigere e a presentare con cadenza semestrale agli Uffici di cui all'articolo 2; è prevista la possibilità, da parte dei medesimi Uffici, di effettuare verifiche sulle relazioni e sui documenti presentati dai soggetti iscritti.

L'articolo 4 infine si occupa delle sanzioni amministrative in caso di inosservanza delle disposizioni previste dalla presente legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e definizioni)

1. La presente legge ha per oggetto le attività di *lobbying* e relazioni istituzionali. Ai fini della presente legge, per «attività di *lobbying* e relazioni istituzionali» si intende ogni attività svolta nei confronti dei membri del Parlamento da persone, enti, associazioni, gruppi, società o imprese, anche in via non esclusiva e temporanea, attraverso proposte, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione, siano esse scritte, orali e per via elettronica, al fine di perseguire interessi leciti propri o di terzi.

2. Le attività di *lobbying* e relazioni istituzionali si informano ai principi di pubblicità e trasparenza.

3. Non costituiscono attività di *lobbying* e relazioni istituzionali:

a) le attività svolte dalle associazioni sindacali o di categoria finalizzate alla rappresentanza di interessi collettivi;

b) le dichiarazioni rese in corso di audizioni alle Commissioni o ai Comitati parlamentari, di fronte ai rappresentanti del Governo;

c) le attività svolte per fini di carattere generale;

d) le comunicazioni rivolte al pubblico, scritte e orali, effettuate anche a mezzo stampa, radio, televisione o altro mezzo di diffusione.

Art. 2.

*(Registri dell'attività di lobbying
e relazioni istituzionali)*

1. Presso gli Uffici di presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sono istituiti i registri delle persone, enti, associazioni, gruppi, società o imprese che svolgono, per fini non istituzionali o di interesse generale, attività di *lobbying* e relazioni istituzionali nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative.

2. Gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, definiscono:

a) i presupposti, le modalità e il contenuto delle iscrizioni nei registri di cui al comma 1;

b) i presupposti e gli effetti della cancellazione delle iscrizioni dai registri di cui al comma 1;

c) i codici di condotta a cui devono attenersi i soggetti iscritti nei registri di cui al comma 1;

d) le forme di pubblicità dei registri di cui al comma 1 e dei codici di condotta di cui alla lettera *c)* del presente comma.

Art. 3.

(Relazioni)

1. Entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno i rappresentanti iscritti nei registri di cui all'articolo 2, comma 1, presentano agli Uffici di cui al medesimo comma una relazione dell'attività svolta nel semestre per conto di ciascun soggetto rappresentato, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi conseguiti, dei mezzi impiegati e delle spese sostenute, dei dipendenti o collaboratori che hanno partecipato all'attività nonché dei soggetti istituzionali contattati.

2. Gli Uffici di cui all'articolo 2, comma 1, possono effettuare verifiche sulle relazioni e sui documenti presentati dai soggetti iscritti nei registri di cui al medesimo comma, richiedendo se necessario la produzione di ulteriori dati ed informazioni in merito.

Art. 4.

(Sanzioni)

1. In caso di omessa iscrizione o di esercizio dell'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali in assenza di iscrizione nei registri di cui all'articolo 2, comma 1, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.000 euro a 50.000 euro.

2. In caso di mancato deposito delle relazioni di cui all'articolo 3 ovvero di non ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni o di fornire ulteriori dati, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 3.000 euro a 30.000 euro.

3. La falsità delle informazioni fornite all'atto dell'iscrizione nei registri di cui all'articolo 2, comma 1, o nei successivi aggiornamenti, la violazione degli obblighi previsti dai codici di condotta di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *c*), il mancato deposito delle relazioni di cui all'articolo 3 o la mancata ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni sono puniti con la censura, con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dai registri.

