



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DE MONTE, FEDELI, PEZZOPANE, MASTRANGELI,
CANTINI, ROMANO, PAGLIARI e CUCCA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MAGGIO 2014

Disciplina dell’attività di rappresentanza degli interessi particolari e
istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi

ONOREVOLI SENATORI. – La rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici è un'attività esercitata da secoli in qualsiasi società, seppur diversamente avvertita in base alle diverse realtà storico-giuridiche di ciascun paese. L'esperienza delle società anglosassoni – mutuata dalle istituzioni dell'Unione europea – ha dimostrato come la regolamentazione del settore, totalmente assente nella legislazione italiana, fornisce non solo un efficace strumento per la lotta alla corruzione, bensì un essenziale strumento per garantire la concreta efficacia delle politiche pubbliche e assicurare la partecipazione della società civile ai processi decisionali.

La nostra cultura giuridica si è sempre opposta in maniera decisa alla istituzionalizzazione delle «lobbies» – termine inglese comunemente impiegato per indicare i gruppi di interessi particolari – , tuttavia emerge in maniera sempre più evidente dalla cronaca quotidiana che i gruppi di pressione siano una realtà immanente, la cui attitudine può manifestarsi in maniera positiva o negativa a seconda che l'ordinamento preveda una rigorosa regolamentazione fondata sui principi di trasparenza, legalità e partecipazione.

L'obiettivo del presente disegno di legge è segnatamente il seguente: regolamentare le interazioni tra gruppi di interessi particolari e decisori pubblici, al fine di porre rimedio a lacune normative che favoriscono fenomeni gravi ed estremamente dannosi per la Repubblica, come l'opacità delle relazioni tra gruppi di pressione e istituzioni – nonché la conseguente corruzione – e, allo stesso tempo, favorire l'adempimento del diritto, dovere costituzionale alla partecipazione dei

cittadini alla organizzazione politica, economica e sociale del paese, creando un connessione trasparente e garantista del principio di uguaglianza tra pubblico e privato.

L'articolo 1 enumera i principi ai quali il presente testo si ispira e le finalità generali che intende perseguire. In particolare, si tratta di garantire e assicurare i principi di trasparenza e di legalità nelle relazioni tra Parlamento e portatori di interessi particolari, nonché tutelare la concorrenza e la partecipazione consapevole e paritaria della società civile nei procedimenti decisionali.

L'articolo 2 provvede a definire i soggetti destinatari della legge, in modo tale da fornire un testo non equivoco volto a garantire una corretta applicazione della stessa. In primo luogo esplica la differenza tra portatori e rappresentanti di interessi particolari, definendo i primi come soggetti esercenti, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, attività di rappresentanza di interessi particolari mentre, i secondi, come soggetti che, su incarico dei portatori, esercitano un'attività rivolta a rappresentare interessi socialmente legittimati, anche di natura non economica, al fine di incidere ed orientare i processi decisionali pubblici in atto ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici. Prosegue il medesimo articolo con l'illustrazione del significato di «decisori pubblici», ossia di soggetti che, in ragione del proprio ufficio pubblico, concorrono alle decisioni pubbliche, includendo esplicitamente nella definizione 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 nonché altri titolari di incari-

chi pubblici con funzione dirigenziale generale, i membri del Parlamento. Infine, fornisce la definizione di «processi decisionali», individuati come procedimenti di formazione degli atti normativi e amministrativi generali, nonché quella di «attività di rappresentanza di interessi», ossia qualsiasi attività 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 socialmente legittimati nei confronti dei decisori pubblici.

L'articolo 3 indica l'autorità preposta al controllo degli obblighi e dei doveri introdotti dal disegno di legge. Nello specifico, al fine di garantire l'assenza di qualsivoglia nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica, individua nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) l'organo competente ad esercitare le funzioni volte all'adempimento di tale ruolo, funzioni che sono per di più esplicitate dal medesimo articolo e comprendono: la garanzia e tutela della partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali e alle consultazioni, la tenuta, il controllo e la pubblicazione del registro dei portatori di interessi particolari, la pubblicazione dei dati e delle relazioni annuali ricevute dai portatori di interessi, la comunicazione ai soggetti iscritti al Registro dell'apertura di consultazioni riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche nei settori di loro interesse, nonché la redazione e trasmissione al Parlamento di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti al Registro, svolta nell'anno precedente. L'elemento chiave nella disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari è previsto dall'articolo 4 del presente disegno di legge ed è costituito dall'istituzione di un Registro dei portatori di interessi particolari. L'obbligatoria iscrizione al Registro - che, come già menzionato, è istituito presso l'AGCM - risponde alla chiara esigenza di traspa-

renza in ordine all'identità dei soggetti che intendono esercitare attività di rappresentanza di interessi particolari con le istituzioni pubbliche, nonché alla necessità di rendere più chiare e trasparenti le condotte dei soggetti esercenti pubbliche funzioni. L'ammissibilità dell'iscrizione al Registro è subordinata al possesso di particolari requisiti individuati dal medesimo articolo e, qualora la richiesta venga accettata, la conseguente iscrizione comporta automaticamente l'assunzione di obblighi, espressamente previsti dall'articolo 5. Tra questi, sono compresi l'obbligo di iscrizione al Registro e di rendicontazione annuale, in capo all'AGCM, della propria attività di rappresentanza di interessi, con specifico riferimento anche delle risorse economiche impiegate a tale scopo. L'articolo 6 definisce i diritti di cui, al momento dell'iscrizione al Registro, diventano automaticamente titolari i rappresentanti di interessi particolari. Tra questi è compreso il diritto a presentare pubbliche proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato, ai decisori pubblici, il diritto di accesso alle strutture istituzionali e alla partecipazione alle procedure decisionali. Per rispondere alle medesime esigenze l'articolo 7 prevede gli obblighi in capo ai decisori pubblici, tra cui quello di garantire l'accesso, a chiunque ne faccia richiesta, ai documenti di cui alle precedenti previsioni. L'articolo 8 prevede un fondamentale strumento di partecipazione, rivolto a garantire la trasparenza nelle relazioni tra portatori di interessi e decisori pubblici ossia le consultazioni. Esse costituiscono pubbliche audizioni dei portatori di interessi presso le istituzioni coinvolte e rientrano nei diritti acquisiti in seguito all'iscrizione del Registro. Le consultazioni hanno carattere obbligatorio e hanno durata minima di venti giorni dalla presentazione dello schema normativo. Le modalità delle consultazioni sono definite da ciascuna amministrazione con proprio re-

golamento da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere dell'AGCM.

Ulteriore disposizione di notevole importanza è introdotta dall'articolo 9, il quale prevede l'adozione di un codice deontologico in cui sono stabilite le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono attività di relazione istituzionale, che è pubblicato sul sito *internet* dell'AGCM. Affinché le disposizioni previste dal presente disegno di legge siano piena-

mente efficaci, l'articolo 10 prevede il necessario regime sanzionatorio in caso di loro violazione. Infine, l'articolo 11 prevede alcune disposizioni di chiusura, stabilendo il regime delle eccezioni al presente testo - costituite ad esempio dall'inapplicabilità di tali disposizioni per atti urgenti o coperti da segreto di Stato - nonché dalla necessaria impossibilità dell'implicazione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge disciplina l'attività di rappresentanza di interessi particolari all'interno dei processi decisionali propri delle istituzioni pubbliche e, in particolar modo, si riferisce alla concorrenza nella formazione di politiche pubbliche. Conformandosi ai principi di pubblicità, trasparenza e partecipazione, la presente legge persegue le seguenti finalità:

a) garantire la trasparenza dei processi decisionali, in particolar modo in riferimento all'attività e all'identità dei soggetti che, rappresentanti di interessi particolari propri della società civile, influenzano o tentano di influenzare tali processi;

b) rimuovere ogni forma di ostacolo alla partecipazione paritaria, nel processo decisionale, della società civile e della rappresentanza degli interessi socialmente legittimati;

c) delineare un procedimento inclusivo atto a garantire, al decisore pubblico, il più ampio raggio di informazioni possibile, così da rendere la sua scelta più consapevole e informata.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge:

a) per «rappresentanti di interessi particolari» si intendono i soggetti che rappresentano, in maniera prevalente, presso i soggetti indicati alla lettera *c)*, direttamente o indirettamente su incarico dei soggetti indicati alla

lettera *b*), interessi socialmente legittimati, anche di natura non economica, al fine di incidere ed orientare i processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici. Nella definizione sono compresi, oltre ai sindacati e alle associazioni d'impresa, tutti coloro che svolgono, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari per conto dell'organizzazione di appartenenza, l'attività di rappresentanza di interessi particolari, cosiddetta di «*lobbying*»;

b) per «portatori di interessi particolari» si intendono i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro con i rappresentanti di interessi particolari avente ad oggetto lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera *e*); si intendono, altresì, 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) per «decisori pubblici» si intendono coloro che, in ragione del proprio ufficio pubblico, concorrono alle decisioni pubbliche, e altresì 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 degli incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i membri del Parlamento;

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

e) per «attività di rappresentanza di interessi» si intendono tutte le attività svolte dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra ini-

ziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi socialmente legittimati nei confronti dei decisori pubblici.

Art. 3.

(Autorità competente per la trasparenza nella rappresentanza degli interessi)

1. Sono affidate all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) le seguenti competenze:

a) garanzia e tutela della partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali e alle consultazioni previste all'articolo 8;

b) tenuta, controllo, pubblicazione e aggiornamento periodico del registro dei portatori di interessi particolari di cui all'articolo 4;

c) pubblicazione dei dati e delle relazioni annuali ricevute dai portatori di interessi particolari di cui all'articolo 5, comma 1, nella sezione dedicata del proprio sito *internet*;

d) comunicazione ai soggetti iscritti al registro di cui all'articolo 4, dell'apertura delle consultazioni di cui all'articolo 8, riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche nei settori di loro interesse;

e) trasmissione ai decisori pubblici dell'elenco dei soggetti iscritti al registro di cui all'articolo 4, in relazione alle categorie di interessi di rispettiva competenza;

f) redazione e trasmissione al Parlamento, entro il 30 maggio di ogni anno, di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti al registro di cui all'articolo 4, svolta nell'anno precedente. Il rapporto è trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica per la valutazione dei profili di correttezza della pubblica amministrazione;

g) gestione del contraddittorio e erogazione delle sanzioni pecuniarie nei casi previsti dall'articolo 10 della presente legge.

Art. 4.

(Istituzione del Registro dei portatori di interessi particolari. Requisiti e cause di incompatibilità)

1. È istituito, presso l'AGCM, il Registro dei portatori di interessi particolari, di seguito denominato «Registro».

2. I soggetti che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi, siano queste persone fisiche o giuridiche, presso i decisori pubblici, devono iscriversi al Registro.

3. Ai fini dell'iscrizione al Registro, il rappresentante di interessi particolari deve possedere i seguenti requisiti:

a) aver compiuto il diciottesimo anno di età;

b) essere cittadino o avere sede all'interno di uno Stato membro dell'Unione europea;

c) non 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.

4. I portatori di interessi particolari che intendano iscriversi al registro devono comunicare i seguenti dati:

a) i dati anagrafici e il domicilio professionale;

b) i dati identificativi del portatore dell'interesse per il quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi;

c) nel caso di persona giuridica, la ragione sociale;

d) gli interessi particolari o le categorie di interessi che si intendono rappresentare e i potenziali destinatari dell'attività di *lobbying*;

e) le risorse economiche di cui si dispone o si pensa di disporre per l'attività di rappresentanza di interessi;

f) le risorse umane di cui si dispone per svolgere l'attività di rappresentanza di interessi. Se nell'attività di tali soggetti è previsto un qualunque tipo di contatto con il decisore pubblico, atto ad esercitare un'attività di pressione, questi devono essere iscritti al Registro.

5. I dati cui al comma 4 devono essere aggiornati ogni sei mesi, a cura del soggetto iscritto.

6. Non possono iscriversi al Registro e non possono esercitare attività di rappresentanza di interessi particolari, durante il loro mandato o il loro incarico, e per i due anni successivi allo svolgimento del loro mandato o alla cessazione del loro incarico:

a) i giornalisti che svolgono attività presso il Parlamento o iscritti all'Associazione stampa parlamentare;

b) i dirigenti di partiti o movimenti politici;

c) i decisori pubblici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c);

d) i soggetti titolari di incarichi individuali presso le pubbliche amministrazioni, in qualità di personale estraneo alle stesse, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

7. I portatori di interessi particolari iscritti al Registro devono impegnarsi per iscritto a rispettare gli obblighi di cui all'articolo 5.

Art. 5.

(Obblighi degli iscritti al Registro e attività di verifica)

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto al Registro, sia esso persona fisica o giuridica, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'iscrizione al Registro, trasmette all'AGCM, non oltre il 30 gennaio di ogni anno, una dettagliata relazione relativa alle attività svolte nell'anno precedente. Tale relazione, sottoposta a verifica dall'AGCM, viene pubblicata sul sito *internet* della stessa e contiene:

a) l'elenco delle attività di rappresentanza poste in essere l'anno precedente;

b) l'elenco dei decisori pubblici verso i quali tali attività sono state poste in essere;

c) un resoconto sommario degli incontri avuti dal rappresentante di interessi con il decisore pubblico;

d) l'elenco delle risorse economiche impiegate, ed i modi in cui sono state impiegate, per lo svolgimento delle predette attività.

2. L'AGCM, laddove lo ritenga necessario, esaminata la relazione, dopo averla confrontata con quella prevista a carico dei decisori pubblici di cui all'articolo 7, comma 1, può richiedere la trasmissione di dati e informazioni integrative.

3. Qualora nello svolgimento della attività di verifica emergano elementi che interessino le attribuzioni Autorità nazionale anti-corruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC), l'AGCM li trasmette al suddetto organo.

Art. 6.

(Diritti dei rappresentanti di interessi particolari)

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto al Registro ha diritto di:

a) presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato;

b) previo rilascio di un apposito tesserino di riconoscimento, accedere alle strutture istituzionali dei decisori pubblici, assistere alle procedure decisionali, partecipare alle consultazioni di cui all'articolo 8 e acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari, al fine di esercitare l'attività di rappresentanza di interessi, secondo le modalità definite da ciascuna amministrazione con proprio regolamento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge;

c) partecipare alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa, ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, e della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 82 dell'8 aprile 2009;

d) partecipare alle consultazioni pubbliche disposte dalle autorità indipendenti e accedere ai documenti la cui conoscenza è indispensabile per la partecipazione alla consultazione.

2. Il rappresentante di interessi iscritto al Registro ha il diritto ad ottenere l'accesso ad una sezione riservata del sito *internet* dell'AGCM, all'interno della quale è comunicata l'apertura di consultazioni riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche.

3. Il rappresentante di interessi particolari ha la facoltà di comunicare all'AGCM qualsivoglia comportamento del decisore pubblico in contrasto con quanto previsto dalla presente legge.

Art. 7.

(Obblighi dei decisori pubblici)

1. L'AGCM individua con regolamento i decisori pubblici che devono presentare, non oltre la scadenza del 30 gennaio di ogni anno, una relazione relativa agli incontri avuti con soggetti iscritti al Registro atta a descrivere sommariamente gli argomenti trattati e il tema degli incontri.

2. Il decisore pubblico ha l'obbligo di garantire l'accesso, a chiunque ne faccia richiesta, 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.

3. Il decisore pubblico ha l'obbligo, qualora ritenesse violate le disposizioni della presente legge, di darne immediata comunicazione all'AGCM.

Art. 8.

(Consultazioni)

1. L'iscrizione al Registro conferisce il diritto di partecipazione alle consultazioni inerenti l'elaborazione di atti normativi.

2. Le consultazioni, sono obbligatorie, e hanno la durata minima di 20 giorni dalla presentazione dello schema di atto normativo.

3. Le modalità delle consultazioni sono definite da ciascuna amministrazione con proprio regolamento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere dell'AGCM;

4. L'AIR, allegata allo schema di atto normativo, dà conto dei risultati della consultazione effettuata, indicando altresì le modalità seguite per l'espletamento della stessa e i soggetti consultati.

Art. 9.

(Codice deontologico)

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge l'AGCM adotta un codice deontologico in cui sono stabilite le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono attività di rappresentanza di interessi particolari.

2. Il codice deontologico è pubblicato sul sito *internet* dell'AGCM nell'ambito della sezione dedicata al Registro.

Art. 10.

(Sanzioni)

1. Il rappresentante di interessi particolari, che svolga nei confronti di decisori pubblici l'attività di rappresentanza di interessi in assenza di iscrizione al Registro, è punito con la sanzione pecuniaria da euro 30.000 ad euro 100.000.

2. Il mancato rispetto delle modalità di partecipazione alle consultazioni di cui all'articolo 8 ovvero il mancato o incompleto invio della relazione di cui all'articolo 5 sono sanzionati dalla AGCM, previo con-

traddittorio con gli interessati e a seconda della gravità della condotta, mediante:

- a) ammonizione;
- b) censura;
- c) sospensione dall'iscrizione al Registro fino a un anno;
- d) cancellazione dal Registro.

3. La falsità delle informazioni fornite all'atto di iscrizione nel Registro o nei successivi aggiornamenti, ogni violazione dei doveri previsti nel codice deontologico, il mancato deposito della relazione di cui all'articolo 5, la falsità delle informazioni ivi contenute o la mancata ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni, sono punite con la censura, con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal Registro.

4. La sanzione di cui al comma 1 è irrogata dall'AGCM con provvedimento motivato.

5. Il provvedimento di sospensione o di cancellazione dal Registro è pubblicato sul sito *internet* dell'AGCM. È inoltre 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 cinque anni dalla cancellazione, salvo nel caso previsto dal comma 2 del presente articolo.

Art. 11.

(Disposizioni finali)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano nelle ipotesi di provvedimenti da attuare d'urgenza o coperti da segreto di Stato e comunque in tutti i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990.

2. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

