



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori BUTTI, BEVILACQUA, CARUSO, D'AMBROSIO
LETTIERI, DI GIACOMO, DI STEFANO, ZANOLETTI, CASTRO e GRILLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 2011

Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi
presso i decisori pubblici

ONOREVOLI SENATORI. - Nelle democrazie pluraliste, segnate anche dal passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, il fenomeno di gruppi organizzati di individui che si fanno portatori di interessi particolari presso il decisore pubblico, nel tentativo di orientarne le scelte, rappresenta una realtà imprescindibile. Per altri versi, sempre più spesso il decisore pubblico ha avvertito la necessità di acquisire informazioni e conoscenze da parte di portatori di interessi particolari, e ciò soprattutto al fine di deliberare su questioni altamente tecniche o specialistiche.

In molti ordinamenti tale attività di pressione - ovvero di *lobbying*, per usare un termine inglese - svolta da gruppi organizzati verso i decisori pubblici è sottoposta a una precisa regolamentazione volta ad assicurare la trasparenza e la partecipazione al processo decisionale.

In tali ordinamenti (Stati Uniti, Canada, Israele, Francia, Gran Bretagna, Australia, Ungheria, Polonia, Estonia, Lituania) si è avvertita, con sfumature profondamente diverse tra loro, la medesima esigenza di rendere conoscibili a tutti chi sono e quali sono i gruppi di pressione, definendo un assetto di regole volte, quanto meno, ad assicurare la trasparenza delle decisioni.

In Italia mancano regole organiche in materia mentre esistono delle disposizioni, «perse» tra norme di vario genere, che in qualche modo si riferiscono ai gruppi di pressione e alla loro lecita azione di orientamento della decisione pubblica: così si pensi alle norme del Regolamento della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica in materia di istruttoria legislativa, ovvero alle disposizioni relative all'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che impongono il coinvolgimento di soggetti privati

nella redazione dell'atto normativo. Tali disposizioni, tuttavia, non hanno avuto l'effetto di rendere palese il fenomeno lobbistico, né era il loro obiettivo quasi che in Italia si faticasse ad ammettere che le *lobbies* esistono.

Nessuno, tuttavia, ignora il fatto che le decisioni pubbliche assunte a tutti i livelli nel nostro sistema siano comunque il frutto di una negoziazione tra interessi differenti, la cui sintesi spetta all'autorità chiamata a formalizzare la decisione. Ugualmente è noto che all'interno delle grandi società operano direzioni generali competenti proprio in materia di *lobbying* (o, con espressione più «pudica», di relazioni istituzionali) e che in Italia numerose sono le società il cui scopo principale è proprio l'esercizio del *lobbying* per conto di terzi soggetti. Tale attività, infatti, non soltanto richiede, per essere esercitata correttamente, una specifica competenza basata su conoscenze tecniche e scientifiche, ma ha assunto una sua funzione economico-sociale.

Il disegno di legge che si presenta parte dal presupposto che l'attività di *lobbying* non solo è lecita ma è 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. Il *lobbying* opererebbe, dunque, quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire, fermo restando le proprie rispettive responsabilità, soggetti privati e decisori pubblici.

Nell'interesse del buon andamento delle istituzioni e nella consapevolezza del contributo di conoscenza che tali soggetti possono fornire, diviene auspicabile non reprimere ma regolamentare un fenomeno che rappre-

senta un aspetto sempre più significativo del sistema politico e istituzionale a tutti i livelli di governo.

L'obiettivo che si intende raggiungere con il presente provvedimento è quello di rendere trasparenti le attività, le finalità e gli scopi, i mezzi umani e finanziari impiegati ed i gruppi che muovono tali interessi.

Lo scopo, quindi, non è quello di istituire una nuova figura professionale o di imporre sui gruppi di interessi nuovi e maggiori oneri, ma quello di razionalizzare un'attività già presente ma non regolamentata, per fornire al decisore pubblico uno strumento e un supporto chiaro e con obiettivi e finalità ben definite e, al tempo stesso, garantire ai cittadini il diritto di conoscere le ragioni (non solo politiche) sottese alla decisione pubblica.

Il disegno di legge si compone di dodici articoli.

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 (attività di rappresentanza, portatore di interessi, decisore pubblico).

Gli articoli 3 e 4 istituiscono, presso il CNEL, il registro dei portatori di interessi definendo le concrete modalità e i requisiti per l'iscrizione dei lobbisti nello stesso.

L'articolo 5 disciplina i diritti dei portatori di interessi iscritti nel registro, prevedendo altresì, che le amministrazioni centrali dello Stato e le autorità indipendenti adeguino i rispettivi regolamenti al fine di stabilire le forme e le modalità di esercizio dei diritti medesimi.

L'articolo 6 introduce l'obbligo per i lobbisti di predisporre una relazione periodica sull'attività svolta, indicando, tra l'altro, anche le risorse umane ed economiche impegnate e i decisori pubblici contattati e i risultati attesi o ottenuti.

L'articolo 7 rinvia al CNEL l'approvazione di un codice di condotta il cui rispetto da parte dei lobbisti è condizione imprescindibile per l'iscrizione nel registro.

L'articolo 8 prevede alcuni obblighi per i decisori pubblici, tra i quali quello di riferire al CNEL ogni violazione delle disposizioni del presente provvedimento.

L'articolo 9 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.

L'articolo 10 esclude dall'applicazione del presente provvedimento l'azione svolta dai partiti politici o dalle rappresentanze sindacali o datoriali ma limitatamente alla fasi di concertazione disciplinate da altre leggi.

L'articolo 11 delinea il quadro delle sanzioni in caso di esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi in contrasto con le previsioni introdotte dal presente disegno di legge.

L'articolo 12, infine, salvaguarda l'autonomia regionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge si pone lo scopo di disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), conformandosi ai principi di pubblicità, di partecipazione democratica, di trasparenza e di conoscibilità dei processi decisionali, anche al fine di garantire una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possono fondare le proprie scelte.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) attività di rappresentanza di interessi: ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali e svolta attraverso la presentazione di proposte, documenti, osservazioni, suggerimenti, richieste di incontri nonché ogni altra attività diretta a orientare la formazione della decisione pubblica;

b) rappresentante di interessi: chiunque professionalmente svolge l'attività di cui alla lettera a);

c) decisore pubblico: i membri del Parlamento e del Governo, i commissari delle autorità indipendenti, i vertici, i consiglieri, i consulenti degli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio, dei Ministri, dei viceministri e dei sottosegretari di Stato, nonché i vertici degli enti pubblici statali, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e i titolari degli incarichi diri-

genziali conferiti ai sensi della normativa vigente.

Art. 3.

(Istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) istituisce, presso il proprio istituto, il registro pubblico dei rappresentanti di interessi, di seguito definito «registro».

2. Entro novanta giorni dall'istituzione del registro, sono tenuti a iscriversi nel registro medesimo i soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), nonché le società che hanno uno o più dipendenti preposti a tenere i rapporti con i parlamentari e con i pubblici amministratori.

3. Il CNEL garantisce la pubblicità dei contenuti del registro di cui al comma 1 attraverso una sezione dedicata e accessibile del proprio sito Internet istituzionale, nonché attraverso la pubblicazione e l'aggiornamento periodico dei dati comunicati dai rappresentanti di interessi.

4. Nel registro sono indicati:

a) i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante di interessi;

b) i dati identificativi del titolare degli interessi per conto del quale è eventualmente svolta l'attività di rappresentanza di interessi;

c) l'interesse specifico rappresentato;

d) le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante medesimo ai fini dello svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi.

Art. 4.

(Requisiti per l'iscrizione al registro)

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

- a) deve aver compiuto la maggiore età;
- b) non deve aver riportato condanne penali 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 deve, altresì, essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici;
- c) deve dimostrare di svolgere tale attività in modo professionale.

2. L'iscrizione al registro, è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi a rispettare il codice di condotta di cui all'articolo 7 della presente legge.

Art. 5.

(Diritti degli iscritti al registro)

1. Ai rappresentanti di interessi iscritti al registro, sono riconosciuti i diritti seguenti:

- a) presentazione ai decisori pubblici di proposte legislative, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e di qualsiasi altra documentazione relativa all'interesse rappresentato, debitamente sottoscritti dal rappresentante di interessi;
- b) accesso alle strutture dei decisori pubblici.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e le autorità indipendenti definiscono con atti amministrativi le forme e le modalità di esercizio dei diritti di cui al comma 1.

3. Entro il termine di cui al comma 2, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati sono tenuti ad adeguare i rispettivi regolamenti al fine di stabilire le forme e le modalità di esercizio dei diritti di cui al comma 1.

Art. 6.

(Relazioni e attività di verifica)

1. A decorrere dall'anno successivo a quello dell'iscrizione al registro, entro il termine del 28 febbraio di ogni anno, il rappresentante di interessi, trasmette, per via telematica al CNEL, sotto la propria responsabilità, una relazione concernente l'attività svolta nell'anno precedente.

2. La relazione di cui al comma 1 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 attività di cui alla lettera a);

c) l'elenco delle risorse economiche ed umane effettivamente impiegate per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera a);

d) i risultati ottenuti o attesi.

3. Il CNEL può richiedere ai rappresentanti di interessi o ai decisori pubblici, ove necessario, la trasmissione di dati e informazioni integrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione.

4. La relazione di cui al comma 1 è pubblicata sul sito Internet istituzionale del CNEL, che ne garantisce la pubblicità dei contenuti.

5. Il CNEL trasmette al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, un rapporto sulla verifica dell'attività dei rappresentanti di interessi svolta nell'anno precedente. Il rapporto è contestualmente pubblicato sul sito Internet del CNEL all'interno della sezione di cui all'articolo 3, comma 3.

Art. 7.

(Codice di condotta)

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il CNEL, adotta, con proprio regolamento, il codice di condotta nel quale sono stabilite le modalità di comportamento di coloro che svolgono attività di rappresentanza.

2. Il codice di condotta di cui al comma 1 è pubblicato sul sito Internet istituzionale del CNEL all'interno della sezione di cui all'articolo 3, comma 3.

Art. 8.

(Obblighi dei decisori pubblici)

1. Il decisore pubblico che ritenga violate, dal rappresentante di interessi, le disposizioni della presente legge ne dà immediata comunicazione al CNEL.

2. Il decisore pubblico è tenuto a trasmettere al CNEL ogni informazione relativa alla propria situazione patrimoniale nonché l'appartenenza ad associazioni o movimenti. Il CNEL rende pubblici i dati in apposita sezione del proprio sito Internet istituzionale.

Art. 9

(Incompatibilità)

1. Non possono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi:

a) i decisori pubblici nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, del mandato ovvero dell'ufficio ricoperto;

b) i giornalisti, pubblicisti o professionisti, iscritti al relativo ordine.

Art. 10.

(Esclusioni)

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

Art. 11.

(Sanzioni)

1. La violazione del codice di condotta di cui all'articolo 7, nonché la mancata trasmissione della relazione di cui all'articolo 6, comma 1, sono puniti con la censura ovvero con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal registro.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, il rappresentante di interessi che svolga nei confronti di decisori pubblici l'attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), in assenza di iscrizione nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, è punito con una sanzione pecuniaria da euro 20.000 a euro 200.000.

3. Il provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro di cui all'articolo 3, comma 1, è pubblicato, per estratto, entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione al responsabile delle violazioni, a cura e a spese del medesimo, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico. Il rappresentante di interessi cancellato dal registro, non può chiedere una nuova iscrizione prima che siano decorsi quattro anni dalla cancellazione.

4. Il CNEL applica le sanzioni di cui al presente articolo solo dopo aver ascoltato l'interessato.

Art. 12.

(Autonomia regionale)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano disposizioni idonee ad assicurare il rispetto dei principi di cui all'articolo 1 per l'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei componenti dei propri organi.

