



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MANCONI e ICHINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 AGOSTO 2013

Norme sul riconoscimento e sulla regolamentazione dell’attività
di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si propone di regolare un fenomeno proprio della vita istituzionale dei Paesi democratici: ovvero l'attività di rappresentanza di interessi presso gli organismi istituzionali.

Il principale obiettivo della presente normativa è quello di distinguere l'attività di tutela di interessi legittimi e di pressione presso le pubbliche istituzioni dalle attività illegali di «lobbismo» (e di corruzione e di concussione) che si svolgono in maniera più o meno occulta, attraverso un sistema di norme che consentano ciò che è lecito e sanzionino ciò che non lo è.

In Italia, la questione dell'attività di *lobbying* è rimasta sostanzialmente ai margini dell'attività legislativa. Ciò avviene mentre altri Paesi democratici - in primo luogo gli Stati Uniti d'America - hanno redatto, dibattuto e approvato regole in materia.

Così non è in Italia. Nel nostro Paese le *lobbies* vengono demonizzate perché ritenute irraggiungibili e incontrollabili, oppure ignorate perché il prenderle in considerazione equivarrebbe a ritenerle - a determinate condizioni - lecite ed equivarrebbe ad accettarne - a determinate condizioni - l'attività. In questo modo si è realizzata una vera e propria rimozione del problema, che ha come risultato quello di favorire una varietà di atti di pressione presso i pubblici funzionari e i rappresentanti eletti, svolti senza regole e senza controlli, sul crinale tra ciò che è lecito e ciò che non lo è. Appare invece opportuno consentire e - all'interno di limiti definiti - favorire ciò che è lecito; e, con ciò, rendere meno facilmente realizzabile ciò che è illecito. Naturalmente, con questo disegno di legge non si pretende di affron-

tare nella sua globalità il problema dell'etica dei comportamenti dei rappresentanti eletti e dei funzionari pubblici, ma di contribuire a regolare uno degli aspetti, tra i più rilevanti, a riguardo.

Il disegno di legge ha come aspetto centrale la costituzione di pubblici registri ai quali i rappresentanti di interessi devono iscriversi per rendere conto delle azioni intraprese e dell'identità dei «decisionari pubblici» (rappresentanti del Governo, parlamentari, consiglieri regionali, comunali, provinciali, vertici delle Autorità indipendenti e funzionari pubblici contattati). Altro elemento essenziale riguarda la disciplina che si intende instaurare rispetto ai doni e ai benefici: sia i rappresentanti di interessi che i parlamentari, consiglieri e funzionari pubblici devono dichiarare la natura del dono o beneficio scambiato e l'identità del ricevente e del donatore. In tal modo si realizzerebbe una condizione minima di trasparenza, che darebbe la possibilità ai cittadini di essere informati e di controllare l'attività dei propri rappresentanti.

Più in generale, il presente disegno di legge prevede la reciprocità degli obblighi, e delle sanzioni relative, per parlamentari, consiglieri e funzionari pubblici, da un lato, e rappresentanti di interessi, dall'altro; e prevede, ancora, opportunità e agevolazioni per i rappresentanti di interessi iscritti ai pubblici registri.

Il disegno di legge è organizzato in otto articoli. L'articolo 1 fornisce le definizioni di «rappresentante di interessi» e «decisionari pubblici», delineando anche il riparto di attribuzioni relativamente alla potestà legislativa regionale. L'articolo 2 riguarda l'obbligo, per i rappresentanti di interessi, di

iscriversi a un apposito registro pubblico, presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), specificando i contenuti della loro attività. L'articolo 3 definisce l'obbligo di aggiornamento della registrazione mediante rapporti semestrali; tali rapporti devono essere redatti dal rappresentante di interessi, che è tenuto a specificare sia le questioni in ordine alle quali svolge la propria attività di *lobbying* sia i benefici forniti direttamente o indirettamente ai funzionari pubblici o ai membri delle istituzioni contattate. L'articolo 4 prevede la redazione, da parte della Civit all'esito della consultazione con le categorie di riferimento, di un codice deontologico di cui assicura il rispetto, anche mediante l'irrogazione di sanzioni nel caso di violazioni. L'articolo 5 definisce diritti e opportunità derivanti dalla

registrazione nei pubblici registri, delineando specifiche procedure di consultazione dei rappresentanti d'interessi all'atto della predisposizione di disposizioni normative o atti amministrativi generali. L'articolo 6 illustra gli obblighi per parlamentari, consiglieri e funzionari pubblici relativamente alla rendicontazione dei doni e benefici ricevuti. L'articolo 7, infine, illustra le sanzioni in cui incorrerebbero decisori pubblici e rappresentanti di interessi qualora non rispettassero gli obblighi definiti in precedenza.

L'articolo 8 rinvia, tra l'altro, all'autonoma determinazione delle Camere la definizione di criteri e modalità per l'applicazione dei principi di trasparenza e partecipazione in materia di attività di rappresentanza degli interessi particolari nei processi decisionali pubblici introdotti dal presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizioni e principi generali)

1. È «rappresentante di interessi», ai fini della presente legge, ogni persona o ente che riceva compensi, su mandato di terzi, per mantenere rapporti di comunicazione e scambio di informazioni con decisori pubblici, in merito all'attività istituzionale propria dei predetti organismi. Alla medesima disciplina del rappresentante di interessi sono sottoposte le persone fisiche che, nell'esercizio di funzioni di relazioni istituzionali per conto di società, fondazioni ed enti di diritto privato, tengano rapporti di comunicazione e scambio di informazioni con i decisori pubblici di cui al comma 2.

2. Sono «decisori pubblici», ai fini della presente legge, 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 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni; i membri del Parlamento; i componenti e i vertici degli enti pubblici economici e non economici; i componenti e i vertici delle autorità indipendenti; i componenti e i vertici dei consigli e delle giunte regionali, provinciali e comunali nonché i vertici delle rispettive amministrazioni. Alla medesima disciplina dei decisori pubblici sono sottoposte le società, le fondazioni e gli enti di diritto privato che abbiano come rappresentanti legali le persone fisiche che ricoprano cariche che li qualificano come decisori pubblici ai sensi del presente articolo.

3. La presente legge non si applica:

a) ai giornalisti e ai funzionari pubblici le cui relazioni o i cui contatti siano attinenti all'esercizio della propria professione;

b) alle persone che intrattengano relazioni o realizzino contatti per registrare dichiarazioni contenute in articoli o discorsi pubblici;

c) a coloro i quali intrattengano relazioni la cui pubblicità configurerebbe una violazione delle norme sul segreto d'ufficio, professionale, confessionale o di Stato;

d) ai rappresentanti del Governo o di partiti politici di Paesi stranieri;

e) ai dirigenti delle associazioni di categoria e sindacali partecipanti a incontri e trattative ufficiali con membri delle istituzioni pubbliche;

f) alle attività svolte per fini di interesse umanitario e comunque senza scopo di lucro;

g) all'attività svolta da partiti per determinare la politica statale, regionale o locale ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione;

h) all'attività di comunicazione istituzionale di cui alla legge 7 giugno 2000, n. 150.

4. Le disposizioni della presente legge attingono alle materie della tutela della concorrenza e dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione. Le regioni ne assicurano l'attuazione con regolamento.

Art. 2.

(Obbligo e contenuto della registrazione)

1. I rappresentanti di interessi che esercitano la propria attività presso un organismo elettivo sono tenuti a iscriversi in un apposito registro, tenuto presso la Commissione

per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita dall'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che ne garantisce, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e utilizzando le risorse umane e strumentali previste dalla legislazione vigente, la pubblicità dei contenuti, periodicamente aggiornati, nell'ambito di una sezione accessibile del proprio sito *internet* istituzionale, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 11 e 19 del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, secondo modalità disciplinate con proprio regolamento, da emanare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito, per quanto di competenza, il Garante per la protezione dei dati personali.

2. Sono soggetti all'obbligo di cui al comma 1 sia le società e gli altri organismi all'interno dei quali vi siano persone che esercitano attività di rappresentanza di interessi, sia i singoli professionisti.

3. I soggetti tenuti alla registrazione devono rendere noti:

- a) i nomi dei propri clienti;
- b) le questioni oggetto di attività di rappresentanza di interessi;
- c) l'identità dei soggetti che abbiano finanziato, per un importo superiore a 3.000 euro, attività di rappresentanza di interessi nel corso dell'anno.

4. Sono altresì soggetti all'obbligo di cui al comma 1 i funzionari di associazioni di categoria e sindacali che in maniera stabile e costante svolgono la loro attività nei confronti delle pubbliche istituzioni e dei membri di esse. Essi non sono soggetti all'obbligo di cui al comma 3, ma sono tenuti alla rendicontazione annuale secondo le norme dell'articolo 3.

5. Non sono soggetti all'obbligo di cui al comma 1 coloro le cui attività di rappresentanza di interessi siano solo incidentali e non costituiscano una parte permanente dei servizi da essi forniti ai propri clienti. Sono altresì esenti da registrazione i soggetti le cui attività di rappresentanza non superino la cifra di euro 900 per cliente e di euro 4.000 per tutti i clienti nell'arco di sei mesi.

6. Costituisce condizione ostativa alla registrazione:

a) l'aver riportato, anche ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, condanne passate in giudicato con sentenza definitiva, in assenza di riabilitazione, per taluno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, per il reato di cui all'articolo 346-*bis* del codice penale, nonché per uno dei delitti di cui agli articoli 51, commi 3-*bis* e 3-*quinq*ues e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale;

b) essere interdetto dai pubblici uffici;

c) essere stato dichiarato fallito, salvo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data di chiusura della procedura concorsuale;

d) appartenere alla categoria dei decisori pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, o avervi appartenuto fino ai tre anni precedenti;

e) essere o essere stato, fino ai due anni precedenti, dipendente di pubbliche amministrazioni, autorità indipendenti o enti pubblici non economici;

f) essere, o essere stato, nei due anni precedenti, titolare di incarico conferito da parte di amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 e dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

Art. 3.

(Rapporto annuale)

1. I soggetti registrati ai sensi dell'articolo 2 devono aggiornare ogni dodici mesi le informazioni contenute nella registrazione iniziale, documentando:

a) le questioni specifiche in ordine alle quali hanno svolto significative attività di rappresentanza di interessi;

b) l'elenco comprendente ogni singolo beneficio finanziario fornito direttamente o indirettamente ai soggetti indicati al comma 1 dell'articolo 1, o a enti finanziati o controllati dagli stessi, o da altre persone o enti per conto di essi. L'elenco deve includere il nominativo della persona interessata, la natura del beneficio, la data e il suo valore.

2. Per beneficio finanziario, ai fini della presente legge, si intende qualsiasi compenso che abbia un valore superiore a euro 200, inclusi doni, contributi per spese di trasporto, rappresentanza, vitto, alloggio e beneficenza per conto di un parlamentare o componente di organismi elettivi.

3. Non si considerano benefici finanziari i contributi per la campagna elettorale; oggetti di scarso valore come biglietti di auguri, targhe, trofei; benefici motivati esclusivamente da rapporti familiari; benefici immediatamente restituiti al donatore.

4. Il rapporto annuale è inviato senza ritardo alla Commissione di cui all'articolo 2, comma 1, che provvede a pubblicarlo sul proprio sito *internet*, per la durata di un anno, secondo modalità disciplinate con proprio regolamento, da emanare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito, per quanto di competenza, il Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 4.

(Codice deontologico)

1. L'iscrizione al registro è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi a rispettare un codice deontologico in cui sono stabilite le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono l'attività di relazioni istituzionali.

2. Il codice deontologico di cui al comma 1 è adottato dalla Commissione di cui all'articolo 2, comma 1, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti i rappresentanti e i portatori di interessi che ne hanno fatto richiesta.

Art. 5.

*(Diritti e facilitazioni connesse
alla registrazione)*

1. L'iscrizione al registro dà diritto a un accreditamento per la durata del mandato delle istituzioni interessate.

2. L'accreditamento è rilasciato a nome della persona fisica che l'abbia richiesto; le società o gli enti che svolgono attività di rappresentanza di interessi devono specificare, nella loro relazione, i nomi dei propri componenti e illustrare le singole attività degli stessi.

3. I rappresentanti di interessi iscritti nel registro hanno diritto al rilascio di un lasciapassare, che consenta:

a) l'accesso a determinati spazi all'interno delle istituzioni presso le quali svolgono la loro attività;

b) l'accesso ai documenti di carattere non riservato, rilevanti ai fini della loro attività;

c) l'acquisto, a prezzo di costo, della documentazione prodotta dalle istituzioni stesse.

4. I rappresentanti di interessi iscritti nel registro hanno altresì diritto di presentare al decisore pubblico proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e documenti, anche per via telematica, al fine di perseguire interessi leciti nei confronti dei decisori pubblici; di chiedere di essere ascoltati prioritariamente dall'organo di riferimento nella fase di elaborazione della normativa e di 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, di provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa.

5. Il decisore pubblico menziona nella relazione illustrativa degli atti normativi e nel preambolo degli atti amministrativi generali le attività di relazioni istituzionali che hanno avuto luogo nel corso del processo decisionale.

6. Il decisore pubblico garantisce al rappresentante di interessi iscritto al registro l'accesso ai documenti e alle comunicazioni ove l'interesse rappresentato sia pertinente all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto.

7. Il decisore pubblico che ritenga violato da parte del rappresentante di interessi iscritto al registro il codice deontologico di cui all'articolo 4 o le disposizioni della presente legge, ne dà immediata comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 2, comma 1, che è tenuta ad effettuare un'apposita verifica.

Art. 6.

(Obblighi dei decisori pubblici)

1. I soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1, durante il periodo del mandato, non possono accettare, direttamente o indirettamente attraverso enti finanziati o con-

trollati da essi o attraverso altre persone ad essi collegate, doni o contributi superiori a 150 euro da persone che non risultino iscritte all'apposito registro dei rappresentanti di interessi.

2. Sono esclusi dal divieto di cui al comma 1:

- a) i doni motivati da rapporti familiari;
- b) i compensi e diritti d'autore derivanti da attività professionali, svolte direttamente dal parlamentare o componente di consiglio elettivo;
- c) i contributi elettorali;
- d) libri ed altro materiale informativo.

3. I soggetti di cui al comma 1 debbono mantenere un rendiconto dei beni e contributi ricevuti nel corso dell'anno, da parte dei rappresentanti di interessi, specificando:

- a) la natura del dono o contributo e il suo valore;
- b) il motivo del dono o contributo;
- c) la data in cui dono o contributo sono stati ricevuti;
- d) l'identità del donatore o contribuente.

4. La rendicontazione di cui al comma 2 dovrà essere fornita alla Commissione di cui al comma 1 dell'articolo 2, che provvede a pubblicarli, debitamente aggiornata, in apposita sezione del proprio sito istituzionale, per la durata di un anno, secondo modalità disciplinate con proprio regolamento, da emanare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito, per quanto di competenza, il Garante per la protezione dei dati personali.

5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni dello Stato, nonché le autorità indipendenti definiscono con propri provvedimenti le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al presente articolo e ai commi 5, 6 e 7 dell'articolo 5, sentito, per

quanto di competenza, il Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 7.

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, la omessa o incompleta relazione annuale da parte dei professionisti che svolgono attività di rappresentanza di interessi determina l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 700 a euro 10.000; e la sospensione per tre mesi del lasciapassare che garantisce l'accesso agli edifici dell'istituzione, presso la quale essi esercitano la propria attività.

2. Qualora l'omissione di tutta o parte della relazione annuale sia ripetuta per tre volte nel corso di due anni solari, l'ufficio per l'osservazione e assistenza alle attività di rappresentanza degli interessi può decidere la cancellazione dal registro.

3. I soggetti indicati nell'articolo 1, comma 2, che omettano la denuncia dei beni e dei contributi nei casi previsti, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria pari a tre volte il valore del bene ricevuto.

4. I soggetti indicati nell'articolo 1, comma 2, che, entro una settimana dalla richiesta di consultazione della Commissione di cui all'articolo 2, comma 1, non siano in grado di fornire la rendicontazione completa delle contribuzioni e delle donazioni ricevute sono soggetti a una sanzione amministrativa da euro 600 a euro 6.000. La Commissione segnala il caso all'organo di cui fanno parte, che potrà decidere la sospensione dalla loro attività per un periodo compreso tra due settimane e un anno.

5. La violazione degli obblighi previsti dal codice deontologico è punita con la censura oppure la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal registro.

6. In caso di cancellazione, il portatore di interessi particolari non può chiedere una nuova iscrizione nel registro prima di due anni dalla data del provvedimento di cancellazione.

7. Le sanzioni di cui al presente articolo sono irrogate dalla Commissione di cui all'articolo 2, comma 1, all'esito di un procedimento in cui siano garantiti il contraddittorio, l'effettivo diritto di difesa e la pubblicità degli atti.

8. La Commissione di cui all'articolo 2, comma 1, ha facoltà di rilevare le eventuali condotte illecite da parte di soggetti che non sono iscritti al registro ma esercitano attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici. In particolare la predetta Commissione può ammonire i responsabili e, in caso di reiterazione del reato, segnalare tali condotte all'autorità giudiziaria competente.

9. Le controversie relative all'applicazione dei commi precedenti sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 8.

(Disposizioni finali e clausola di invarianza finanziaria)

1. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, nell'ambito della propria autonomia e secondo le disposizioni previste dai rispettivi ordinamenti, stabiliscono criteri e modalità per l'applicazione dei principi di trasparenza e partecipazione in materia di attività di rappresentanza degli interessi particolari nei processi decisionali pubblici introdotti dalla presente legge.

2. Tutte le cifre espresse in valore monetario nella presente legge dovranno essere rivedute e rivalutate ogni cinque anni, in base al tasso di inflazione, con decreto, non avente natura regolamentare, del Presidente del Consiglio dei ministri.

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

