



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MORRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MAGGIO 2019

Disciplina delle attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi

ONOREVOLI SENATORI. - Diversi sono stati i progetti normativi presentati nelle scorse legislature volti a disciplinare le attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, ma nessuno di questi ha di fatto terminato l'iter di approvazione diventando legge.

L'attività di relazione istituzionale tra portatori di interessi particolari e decisori pubblici, ovvero di *lobbying*, posta in essere anche da soggetti non iscritti ai differenti registri istituiti nel tempo presso alcuni Ministeri e la stessa Camera dei deputati, è tradizionalmente etichettata come eventuale elemento patologico o negativo del processo decisionale pubblico, quasi parallela e concorrente a quella svolta dai rappresentanti politici democraticamente eletti e, dunque, da arginare o comunque da regolamentare.

Tuttavia, come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 379 del 6 dicembre 2004, la consultazione con soggetti sociali ed economici su alcuni temi di cui sono particolarmente esperti non ha lo scopo di espropriare gli organi legislativi dei poteri loro costituzionalmente attribuiti o, al contempo, di ritardare ed ostacolare l'attività della pubblica amministrazione, ma è al contrario finalizzata a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con gli *stakeholders* a cui è riferito il sistema delle politiche pubbliche.

Per di più, sia a livello eurounitario che comparato, la rappresentanza degli interessi è stata negli anni regolarmente disciplinata.

Già nel 2001, ad esempio, con il Libro bianco sulla *governance* europea, e poi con il Libro verde del 2006, dedicato anche alla trasparenza e all'attività di *lobbying*, la Commissione europea ha definito come

componente legittima dei sistemi democratici gli interventi dei rappresentanti di interesse nei vari procedimenti deliberativi, istituendo poi nel 2011, in collaborazione con il Parlamento di Bruxelles, un vero e proprio Registro comune per la trasparenza, al fine di registrare su base volontaria e rendere noti al pubblico, tramite il libero accesso informatico ai dati del registro, i vari professionisti della rappresentanza degli interessi nei confronti dei diversi *decision maker* politici, tenuti al rispetto di un apposito codice di condotta, comprensivo di eventuali sanzioni e con il compito di specificare gli interessi perseguiti e le risorse umane impiegate in tale attività.

Allo stesso modo, un forte attivismo è stato mostrato in materia dal *Bundestag* tedesco, dal Parlamento inglese, dall'apparato istituzionale statunitense o anche dal Consiglio d'Europa, che ha di fatto affrontato la disciplina dei rappresentanti di interessi nell'ambito della lotta alla corruzione, mediante il progetto di raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla regolamentazione normativa delle attività di *lobbying* nel processo decisionale pubblico, redatto dal Comitato europeo per la cooperazione giuridica (CDG).

Con riguardo all'Italia, invece, sia a livello nazionale che regionale, numerosi sono stati i disegni di legge che si sono susseguiti nelle diverse legislature al fine di regolamentare la rappresentanza degli interessi e la partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale pubblico.

Più nello specifico, dall'VIII legislatura ad oggi sono oltre sessantacinque i disegni di legge d'iniziativa parlamentare presentati sul tema e lo stesso Governo ha più volte

manifestato il proprio interesse, a partire dalla predisposizione di una specifica bozza legislativa sui lobbisti da parte dell'Esecutivo guidato dal senatore Monti e dalla parallela introduzione del reato di traffico di influenze illecite di cui all'articolo 346-*bis* del codice penale, inserito nel *corpus* normativo della legge 6 novembre 2012, n. 190, cosiddetta legge Severino.

Allo stesso modo, l'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta, nella XVII legislatura, aveva deciso di affidare la redazione di uno specifico articolato normativo ad un apposito gruppo di lavoro, coordinato dal Segretario generale di Palazzo Chigi dell'epoca, Roberto Garofoli, naufragato di fronte all'opposizione di alcuni Ministri contrari sia al merito che al *drafting* legislativo usato, poiché ritenuto troppo puntuale ed interventista.

Successivamente, anche il Governo Renzi ha rappresentato nel Documento di economia e finanza 2014 l'esigenza di adottare un provvedimento legislativo per regolare le relazioni dei gruppi di interesse con le istituzioni. Diverse sono state infatti le proposte normative vagliate proprio dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, che prevedevano ad esempio la sottoposizione dell'attività di *lobbying* a forme di verifica e controllo da parte di autorità diverse, quali il CNEL (atti Senato nn. 281 e 1194), l'Autorità anticorruzione (atti Senato nn. 992, 1632 e 1782), gli Uffici di presidenza del Senato e della Camera dei deputati (atto Senato n. 358), la Presidenza del Consiglio dei ministri (atti Senato nn. 643 e 1522), l'Autorità antitrust (atto Senato n. 1497) o un'apposita Commissione parlamentare (atto Senato n. 806); anche in questo caso, tuttavia, nonostante l'adozione di un testo base (atto Senato n.1522) e lo svolgimento di un ciclo di audizioni, l'*iter* legislativo è naufragato senza esito alcuno.

A ben vedere, un importante traguardo, se non l'unico sul tema nella passata legisla-

tura, è stato conseguito dalla Giunta per il regolamento della Camera, quando nell'aprile 2016 ha approvato il Codice di condotta dei deputati ed una regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi, resa poi operativa solo per quel ramo del Parlamento attraverso il Disciplinary predisposto dall'allora Vice presidente assembleare Marina Sereni e approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017.

Più nello specifico, con la citata deliberazione dell'Ufficio di presidenza è stato materialmente istituito il Registro dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza degli interessi leciti nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera, l'iscrizione al quale comporta l'obbligo di presentare una relazione a cadenza annuale che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati, con parallele sanzioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal Registro stesso nel caso in cui tali normative vengano disattese.

Per di più, dato lo scarso successo delle iniziative parlamentari e quindi l'assenza di una precisa normativa nazionale, alcune regioni, come ad esempio la Toscana, il Molise, l'Abruzzo, la Calabria, la Lombardia e la Puglia, hanno invece approvato delle leggi finalizzate ad assicurare la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del proprio organo consiliare ed hanno altresì istituito dei registri territoriali ad oggi funzionanti.

Ecco che allora, auspicando l'adozione, da parte del Consiglio di Presidenza del Senato, del Codice di condotta di cui all'articolo 12, comma 2-*bis*, del novellato regolamento di Palazzo Madama, al quale i senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare, e di un registro nazionale dei portatori di interessi, analoghi a quelli presenti a Montecitorio, questo disegno di legge intende disciplinare l'attività di *lobbying* più che il lobbismo come profes-

sione regolamentata, dal momento che nell'era digitale nella quale viviamo è possibile influenzare sia in modo diretto che indiretto (*grassroots lobbying*) il processo decisionale pubblico, pur senza essere iscritti negli appositi elenchi o far parte di ben determinati corpi sociali intermedi, mediante la creazione di un registro -interamente sostitutivo dei quattro attualmente attivi in ambito parlamentare e ministeriale- l'iscrizione al quale, obbligatoria per i portatori di interessi, è comunque incentivata dalla possibilità di consultare dati, essere coinvolti dai decisori politici o accedere a luoghi altrimenti riservati.

In altri termini, per i lobbisti regolarmente iscritti, maggiorenni e non interdetti dai pubblici uffici, è previsto l'obbligo di render noti i contatti effettivamente posti in essere mediante l'apposita piattaforma informatica, i cui costi sono in parte sostenuti dalle medesime società di consulenza, ma anche l'attività svolta e gli obiettivi perseguiti, al fine di non incorrere nelle sanzioni pecuniarie previste e nella cancellazione dal medesimo registro.

Come evidente, dunque, tale progetto normativo non solo riprende alcune specificità già previste per il Registro della Camera dei deputati, ma apporta una semplificazione del sistema stesso dei registri, prevedendo altresì il coinvolgimento attivo dei lobbisti nel processo decisionale attraverso apposite consultazioni loro riservate ed un'automatica selezione delle società di consulenza disposte a sostenere i costi della piattaforma informatica per la pubblicazione del proprio operato, in regime di leale concorrenza, a discapito di alcune tipologie di titolari di interessi spesso disposti a ricorrere a procedure poco trasparenti pur di influenzare i decisori pubblici nell'adozione di interessi vicini a quelli rappresentati per la propria azienda di appartenenza.

Pertanto, in attesa del summenzionato intervento del Consiglio di Presidenza del Se-

nato, con il presente disegno di legge, disciplinando compiutamente l'attività dei professionisti di *lobbying*, si intende assicurare una maggiore trasparenza dei processi decisionali ad oggi troppo spesso, purtroppo, sotto attacco di meri faccendieri e si tutela, d'altra parte, la categoria dei professionisti disponibili a supportare, con dati e documentazione, il processo pre-decisionale mediante l'esplicita accettazione di vincoli obbligatori, delle eventuali sanzioni e degli stessi costi della piattaforma *web*, poiché direttamente connessi al potere di influenza dei decisori politici.

Inoltre, si è scelto di affidare il controllo delle regolari procedure collaborative tra lobbisti ed istituzioni al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale punto nodale tra le attività governative e parlamentari, idoneo ad interfacciarsi anche con soggetti terzi.

Il presente disegno di legge è composto da nove articoli.

L'articolo 1 indica l'oggetto e le finalità del disegno di legge, concernente la disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, quale elemento integrativo del processo decisionale finalizzato a garantire scelte più consapevoli da parte dei decisori politici e, al contempo, a favorire una maggiore conoscibilità dell'attività svolta dai soggetti che influenzano tali processi.

L'articolo 2 reca le definizioni di cui ci si avvale nel delineare la normativa introdotta dal disegno di legge.

L'articolo 3 elenca le categorie dei soggetti escluse dall'applicazione delle nuove disposizioni.

L'articolo 4 istituisce il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, disponendo che sia pubblicato in apposita sezione del relativo sito *internet*.

L'articolo 5 elenca i requisiti necessari per procedere alla registrazione e prevede, tra l'altro, l'obbligo di presentare di una dettagliata relazione volta a riassumere l'attività annualmente svolta.

L'articolo 6 concerne il regime sanzionatorio previsto per i rappresentanti di interesse che svolgono l'attività di influenza nei confronti dei decisori pubblici pur senza essere iscritti al Registro o, nel caso di regolare iscrizione, violano gli obblighi previsti dalla normativa contenuta nel disegno di legge.

L'articolo 7 reca la clausola di invarianza finanziaria, sul presupposto che il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento provveda agli adempimenti di competenza con le

risorse disponibili a legislazione vigente e che alle spese per la costruzione e il mantenimento della sezione *internet* dedicata al Registro si provveda con le quote di iscrizione versate annualmente dai rappresentanti di interessi.

L'articolo 8, recante le disposizioni finali, dispone circa i termini di adeguamento a quanto disposto dal presente articolato normativo da parte delle istituzioni e delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

L'articolo 9 dispone l'entrata in vigore della legge con decorrenza dal giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge ha per oggetto la disciplina delle attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi, quale elemento integrativo del processo formativo delle decisioni pubbliche, nel pieno rispetto dell'autonomia delle istituzioni legislative e con obbligo di lealtà nei loro confronti.

2. La disciplina di cui al comma 1 si informa ai principi di pubblicità, di partecipazione democratica e di trasparenza dei processi decisionali pubblici, al fine di consentire l'acquisizione di una più ampia base informativa sulla quale fondare scelte consapevoli da parte dei decisori pubblici e di assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano tali processi.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per « attività di rappresentanza di interessi », ogni attività svolta professionalmente da persona fisica o giuridica non sollecitata dai decisori pubblici, mediante la presentazione e l'illustrazione di proposte, richieste, documenti e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, volta a perseguire interessi definiti, purché conformi al buon costume, all'ordine pubblico e alle norme imperative;

b) per « decisori pubblici », i membri del Parlamento, del Governo, degli enti ter-

ritoriali di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione, delle Autorità amministrative indipendenti e degli organi direttamente coinvolti nei processi decisionali pubblici;

c) per « processi decisionali pubblici », i procedimenti di formazione degli atti legislativi e regolamentari e degli atti amministrativi generali.

Art. 3.

(Esclusioni)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano:

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

b) alle persone che intrattengono relazioni o realizzano contatti per registrare dichiarazioni contenute in articoli o discorsi pubblici, o la cui pubblicità configura una violazione delle norme sul segreto di Stato, d'ufficio, professionale o confessionale;

c) ai rappresentanti dei governi o di partiti, movimenti e gruppi politici di Paesi stranieri;

d) all'attività svolta dai partiti, movimenti o gruppi politici per determinare la politica statale, regionale o locale ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione;

e) all'attività di comunicazione istituzionale come definita dalla normativa vigente;

f) alle comunicazioni scritte e orali rese, nel corso di audizioni e di incontri pubblici, alle Commissioni o agli altri organi parlamentari e nell'ambito di consultazioni di amministrazioni o enti pubblici statali e territoriali;

g) all'attività di rappresentanza svolta nell'ambito di processi decisionali che si

concludono mediante protocolli d'intesa ed altri strumenti di concertazione.

Art. 4.

*(Istituzione del Registro pubblico
dei rappresentanti di interessi)*

1. Chi intende svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici ha l'obbligo di iscriversi al Registro pubblico dei rappresentanti di interessi, di seguito denominato « Registro », istituito presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Nel Registro, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi e pubblicato in apposita sezione del sito *internet* del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, sono riportati i seguenti dati, aggiornati periodicamente e tempestivamente:

a) per le persone fisiche, i dati anagrafici e il domicilio professionale;

b) se l'attività di rappresentanza degli interessi è svolta da un soggetto giuridico diverso da una persona fisica, la denominazione e la sede, nonché i dati anagrafici delle persone che in maniera stabile e costante svolgono tale attività per conto del predetto soggetto e lo specifico rapporto contrattuale che ad esso le lega;

c) i dati identificativi della persona fisica o giuridica per conto della quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi;

d) la descrizione dell'attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere;

e) i soggetti che si intendono contattare;

f) le risorse economiche utilizzate nell'attività di rappresentanza di interessi.

3. L'iscrizione al Registro comporta il versamento annuo da parte dei rappresentanti di interessi di una quota, da definire con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Il Registro sostituisce l'elenco e i registri già istituiti alla data di entrata in vigore della presente legge, rispettivamente, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali n. 5528 del 27 maggio 2015, e presso il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi della direttiva ministeriale del 24 settembre 2018. L'elenco e i registri di cui al periodo precedente cessano di avere efficacia decorsi centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e i soggetti ivi registrati, salvo espressa rinuncia da esprimere entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono iscritti automaticamente nel Registro.

5. Con l'iscrizione al Registro ai rappresentanti di interessi è data facoltà di accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici, di assistere ai processi decisionali pubblici e acquisire documenti relativi ai processi decisionali su atti normativi e regolamentari. I decisori pubblici possono coinvolgere i rappresentanti di interesse iscritti al Registro nella fase consultiva del ciclo della valutazione delle politiche pubbliche, ricevere le proposte, le analisi e ogni altro genere di informazione pertinente all'oggetto dei processi decisionali, presentati dal rappresentante di interessi iscritto al Registro, facendone esplicita menzione nella relazione illustrativa, nel preambolo degli atti normativi o nelle premesse degli atti amministrativi conseguentemente adottati.

6. Si applica, in quanto compatibile, la normativa in materia di diritto di accesso di

cui all'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241. È fatta salva l'applicazione dell'articolo 24 della medesima legge n. 241 del 1990, ad eccezione del comma 1, lettera c).

Art. 5.

*(Requisiti per l'iscrizione al Registro
e obblighi conseguenti)*

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

- a) aver compiuto la maggiore età;
- b) non aver riportato, negli ultimi dieci anni, condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione, di cui al titolo II del libro secondo del codice penale;
- c) godere dei diritti civili e non essere stato interdetto dai pubblici uffici;
- d) identificarsi preventivamente con il proprio nominativo;
- e) astenersi dal fornire al decisore pubblico informazioni non veritiere o fuorvianti, dall'esercitare nei suoi confronti pressioni indebite e dall'offrire ai decisori pubblici, ai loro collaboratori, al partito o movimento politico di appartenenza anche a titolo di erogazione liberale o a persone loro vicine, qualsiasi tipo di compenso o altra utilità, di valore superiore a 150 euro annui, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62;
- f) presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno a decorrere dal 2020, una dettagliata relazione sull'attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno, da pubblicare nell'apposita sezione del sito *internet* del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento di cui all'articolo 4, comma 2, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi perseguiti e dei soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta, con le eventuali variazioni intervenute, non-

ché dei soggetti terzi che hanno partecipato all'attività stessa. Ove l'iscritto sia un soggetto giuridico diverso da una persona fisica, per tale soggetto è presentata una relazione unitaria.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il soggetto che svolga nei confronti dei decisori pubblici l'attività di rappresentanza di interessi senza essere iscritto al Registro è punito con la sanzione amministrativa da 30.000 a 300.000 euro; la suddetta sanzione è pubblicata per estratto su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico.

2. La violazione degli obblighi previsti dalla presente legge per i rappresentanti di interessi iscritti al Registro è punita con la cancellazione per due anni dal Registro, nonché con la sanzione pecuniaria da 20.000 a 200.000 euro; la suddetta sanzione è pubblicata per estratto su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico.

3. Il provvedimento di cancellazione dal Registro è pubblicato, entro trenta giorni dalla data della sua notificazione all'interessato, nell'apposita sezione del sito *internet* del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento di cui all'articolo 4, comma 2, a cura e a spese del responsabile delle violazioni.

4. Le controversie relative all'applicazione delle sanzioni di cui ai commi precedenti sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 7.

(Clausola di invarianza)

1. All'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge si provvede nell'ambito

delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 8.

(Disposizioni finali)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le istituzioni e le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, nonché le autorità indipendenti definiscono, in conformità ai rispettivi ordinamenti, le forme e le modalità di esercizio delle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6, secondo i principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.