

N. 1835

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa del senatore MANCONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 1996

---

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: non esiste alcuna normativa che la regoli e dal 1987 non è stata presentata alcuna proposta al riguardo. Ciò avviene mentre altri Paesi democratici - in primo luogo gli Stati Uniti d'America, che alla fine del 1995 hanno stabilito ulteriori norme - hanno redatto, dibattuto e approvato regole in materia.

Così non è in Italia. Nel nostro Paese le *lobbies* vengono demonizzate perchè ritenute irraggiungibili e incontrollabili, oppure ignorate perchè 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 realizza-

bile ciò che è illecito. Naturalmente, con questo disegno di legge non si pretende di affrontare 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 parlamentari, consiglieri regionali, comunali, provinciali e dei 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 sette articoli.

L'articolo 1 definisce come «rappresentante di interessi» ogni persona o ente che riceva compensi o distribuisca compensi, su mandato di terzi, per mantenere rapporti di comunicazione, di scambio, di

informazione con membri di organismi elettivi e i dirigenti superiori dello Stato.

L'articolo 2 riguarda l'obbligo, per i rappresentanti di interessi, di iscriversi a un apposito registro pubblico, presso la presidenza dell'organo elettivo in cui svolgono la loro attività, specificandone i contenuti.

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 istituisce, presso tutte le istituzioni interessate, l'Ufficio per la registrazione e l'osservazione dell'attività di rap-

presentanza di interessi e specifica i suoi compiti sia in materia di controllo della veridicità delle dichiarazioni e della correttezza dei comportamenti dei rappresentanti di interessi sia riguardo ai mezzi e ai metodi attraverso i quali rendere accessibili ai cittadini il contenuto dei registri.

L'articolo 5 definisce diritti e opportunità derivanti dalla registrazione nei pubblici registri.

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 parlamentari, consiglieri, funzionari pubblici e rappresentanti di interessi qualora non rispettassero gli obblighi definiti in precedenza.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Definizione)*

1. È «rappresentante di interessi», ai fini della presente legge, ogni persona o ente che riceva compensi o distribuisca compensi, su mandato di terzi, per mantenere rapporti di comunicazione e scambio di informazioni con membri del Parlamento o di altri organismi elettivi o con dirigenti superiori delle istituzioni pubbliche, in merito all'attività istituzionale propria dei predetti organismi.

2. Non si considerano rappresentanti di interessi:

*a)* i giornalisti e i funzionari pubblici le cui sole relazioni o i cui soli contatti siano attinenti alla propria professione;

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

*c)* coloro i quali intrattengano relazioni la cui pubblicità configurerebbe una violazione delle norme di segretezza;

*d)* i rappresentanti del governo o di partiti politici di Paesi stranieri;

*e)* i dirigenti delle associazioni di categoria e sindacali partecipanti a incontri e trattative ufficiali con membri delle istituzioni pubbliche.

### 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 l'uf-

ficio di presidenza dell'organismo medesimo ai sensi dell'articolo 4.

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 attività di rappresentanza di interessi;

c) l'identità dei soggetti che abbiano finanziato, per un importo superiore a 5 milioni di lire, attività di rappresentanza di interessi nel corso dell'anno.

4. Sono 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 semestrale 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 lire 1.500.000 per cliente e di lire 6.000.000 per tutti i clienti nell'arco di sei mesi.

### Art. 3.

#### *(Rapporto semestrale)*

1. I soggetti registrati ai sensi dell'articolo 2 devono aggiornare ogni sei 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 parlamentari e agli altri 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 si intende qualsiasi compenso che abbia un valore superiore a lire 200.000, 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.

#### Art. 4.

*(Uffici per l'osservazione e l'assistenza alle attività di rappresentanza di interessi e per la pubblicità dei registri)*

1. Presso l'ufficio di presidenza delle due Camere e degli altri organismi elettivi è istituito uno specifico ufficio per l'osservazione e l'assistenza alle attività di rappresentanza degli interessi.

2. Tramite gli uffici da essi costituiti, le due Camere e gli altri organismi elettivi provvedono:

a) alla conservazione e all'aggiornamento del registro di cui al comma 1;

b) al controllo della veridicità delle dichiarazioni e della correttezza delle attività di rappresentanza di interessi;

c) alla fornitura di servizi di assistenza ai professionisti che svolgono attività di rappresentanza di interessi;

d) alla garanzia dell'accesso ai registri da parte di chiunque richieda di prenderne visione.

3. La Camera, il Senato e gli altri organismi elettivi provvedono alla costituzione di un archivio nazionale delle attività di rappresentanza di interessi, consultabile per via telematica e aggiornato annualmente.

Art. 5.

*(Diritti e facilitazioni connesse  
alla registrazione)*

1. L'iscrizione al registro dà diritto a un accreditamento per la durata di un anno, rinnovato alla consegna del secondo rapporto semestrale successivo alla data di rilascio o rinnovo di detto accreditamento.

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 hanno diritto al rilascio di un lasciapassare valido per un anno, 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.

5. Le istituzioni, tramite gli uffici di cui al comma 1 dell'articolo 4:

a) assistono i rappresentanti di interessi nella ricerca delle informazioni utili;

b) forniscono informazioni di orientamento sulle attività dei componenti del Parlamento o di altri organismi elettivi e delle varie strutture dell'istituzione;

c) provvedono alla presentazione e all'accreditamento presso i membri dell'istituzione, che rivestono ruoli decisionali in merito alle questioni sulle quali i rappresen-

tanti di interessi svolgono la loro attività professionale.

Art. 6.

*(Obblighi dei parlamentari e degli altri membri delle istituzioni)*

1. I parlamentari e gli altri soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 1 durante il periodo in cui sono in carica, non possono accettare, direttamente o indirettamente attraverso enti finanziati o controllati da essi o attraverso altre persone ad essi collegate, doni o contributi superiori alle 200.000 lire 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 disponibile per i controlli e le consultazioni dei membri dell'ufficio per l'osservazione e l'assistenza alle attività di rappresentanza degli interessi, che potranno essere svolte secondo i tempi e i modi da loro ritenuti opportuni ma non più di una volta al mese.



5. I parlamentari dovranno segnalare, comunque, all'ufficio per l'osservazione e l'assistenza alle attività di rappresentanza degli interessi, entro quindici giorni da quando sono stati ricevuti, tutti i doni e i contributi che abbiano valore superiore a lire 1.000.000, specificandone la natura e il valore e indicando l'identità del contribuente.

Art. 7.

*(Sanzioni)*

1. La omessa o incompleta relazione semestrale da parte dei professionisti che svolgono attività di rappresentanza di interessi determina:

a) una pena pecuniaria da un minimo di lire 1.000.000 a un massimo di lire 10.000.000;

b) 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 semestrale 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 il definitivo ritiro del lasciapassare.

3. I parlamentari e gli altri soggetti indicati nell'articolo 1, comma 1, che omettano la denuncia dei beni e dei contributi superiori a lire 1.000.000, sono soggetti ad una pena pecuniaria pari a tre volte il valore del bene ricevuto.

4. I parlamentari e gli altri soggetti indicati nell'articolo 1, comma 1, che, entro una settimana dalla richiesta di consultazione dell'apposito ufficio, non siano in grado di fornire la rendicontazione completa delle contribuzioni e delle donazioni ricevute sono soggetti alla sanzione pecuniaria da un minimo di lire 1.000.000 a un massimo di lire 10.000.000. L'ufficio segnala il caso al-

la Presidenza dell'istituzione di cui essi fanno parte, che potrà decidere la sospensione dalla loro attività per un periodo compreso tra due settimane e un anno.

5. Tutte le cifre espresse in valore monetario nella presente legge dovranno essere riviste e rivalutate ogni cinque anni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in base al tasso di inflazione.



