

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2239

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ZECCHINO, LAVAGNINI, DIANA Lino,  
ROBOL, ANDREOLLI, COVIELLO, GIARETTA, PALUMBO,  
MONTICONE, VERALDI e ZILIO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MARZO 1997**

---

Disciplina delle attività professionali di rappresentanza di  
interessi presso il Parlamento ed il Governo

---

ONOREVOLI SENATORI. - La necessità di dare una regolamentazione all'attività di rappresentanza di interessi presso il Parlamento e il Governo è da molti anni all'attenzione dell'opinione pubblica più qualificata e dei parlamentari più sensibili alle esigenze della democrazia sostanziale e della trasparenza delle istituzioni. Nel corso di varie legislature sono stati presentati numerosi progetti del legge di iniziativa parlamentare che non hanno mai ottenuto l'approvazione definitiva.

Le proposte presentate hanno avuto la prevalente caratteristica di essere volte in primo luogo a disciplinare in generale le attività di relazioni pubbliche e ad assecondare l'aspirazione degli operatori specializzati del settore ad avere una sorta di albo professionale.

Il presente disegno di legge si muove in una direzione diversa, mirando anzitutto a tutelare le esigenze delle istituzioni democratiche e dei cittadini elettori di fronte ad un fenomeno sempre più vasto e tuttora incredibilmente ignorato, almeno a livello ufficiale, nel nostro Paese (mentre, ad esempio in Gran Bretagna vi sono tracce di regolamentazione delle attività lobbistiche fin dal 1837). Non c'è dubbio infatti che l'attuale situazione appaia profondamente anomala dal momento che chiunque viva l'esperienza politica a livello parlamentare e di Governo sa bene quali continue influenze i gruppi di interesse esercitano o tentino di esercitare sull'attività legislativa e amministrativa senza che la loro azione subisca quei limiti, quei controlli e, principalmente, quegli obblighi di trasparenza a cui pure tutte le attività influenti su interessi pubblici essenziali sono naturalmente assoggettate. Si soffermi l'attenzione sul fatto che il Parlamento e il Governo trattano quotidiana-

mente questioni attinenti alla sanità e alla salute pubblica, alla sicurezza dei trasporti, alla tutela dall'inquinamento, alla difesa dei consumatori e degli utenti, all'imposizione fiscale su vari prodotti industriali, alla tutela del risparmio, alla sicurezza sul lavoro eccetera... Queste e molte altre questioni toccano e mobilitano interessi economici enormi e al tempo stesso influiscono sui più essenziali diritti dei cittadini elettori: appare dunque indispensabile che, al pari di quanto accade nelle democrazie industriali di più antica tradizione, i processi decisionali attinenti a queste delicate materie si svolgano alla luce del sole, affinché, fra l'altro, la pubblicità e la trasparenza degli atti compiuti disincentivino le azioni meno opportune o comunque responsabilizzino chi le compie.

In questa prospettiva il modello a cui guardare con maggiore interesse è quello dei Paesi anglosassoni, con particolare attenzione agli Stati Uniti che hanno riformato e rafforzato, nel 1995, il celebre *Lobby Disclosure Act* del 1946, che già cinquanta anni or sono si proponeva, appunto, di obbligare le *lobbies* a «rivelare» pubblicamente le loro attività. Ovviamente nè la disciplina del fenomeno negli Stati Uniti, per quanto oggi più stringente di ieri, nè tantomeno la necessariamente sperimentale futura disciplina legislativa italiana possono avere la pretesa di risolvere tutti i problemi di una sì complessa questione.

Non è certo inoltre una legge sulla pubblicità delle attività lobbistiche che può colmare il divario sostanziale fra un settore pubblico tanto elefantiaco quanto debole e sofisticati apparati privati che si servono di personale altamente specializzato e retribuito. Il risultato che si propone il presente disegno di legge è quello di richiamare l'inte-

resse del Parlamento sui problemi del funzionamento della democrazia e di giungere possibilmente ad una prima regolamentazione del fenomeno.

D'altra parte, l'opportunità di una regolamentazione delle attività lobbistiche è stata ricordata con autorevolezza nel Rapporto consegnato al Presidente della Camera dei deputati il 23 ottobre 1996 dal Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, presieduto dal professor Sabino Cassese.

Il presente disegno di legge si compone di dieci articoli ed è rivolto anzitutto a tentare una definizione dell'attività professionale di rappresentanza di interessi, individuandola non solo nell'ambito degli studi specializzati o degli uffici per le relazioni esterne delle società commerciali, ma anche nell'ambito delle associazioni professionali e in generale delle associazioni della società civile che dedicano regolarmente una parte del proprio tempo ai rapporti con le istituzioni, al fine specifico di influenzarne le decisioni in merito a precisi provvedimenti. Quest'ultimo chiarimento restringe ovviamente non di poco l'ambito di applicazione della legge, ma appare necessario per far sì che la disciplina delle attività lobbistiche non si estenda impropriamente a tutte le attività che mirano a sensibilizzare genericamente i membri del Parlamento e del Governo nei confronti delle varie problematiche o propagandano idee o progetti generali relativi ai più disparati ambiti dell'attività umana. Il presente testo non intende infatti nè disincentivare i contatti fra la società civile e la società politica, nè costruire un apparato burocratico di controllo su attività di natura politica e sociale che devono restare essenzialmente libere.

Altra caratteristica del presente disegno di legge è quella di limitare l'ambito di applicazione della normativa proposta alle sole attività dei gruppi di pressione nei confronti del Parlamento e del Governo, pur nella consapevolezza che l'azione lobbistica si estende a tutto il territorio nazionale e interessa gli enti pubblici di ogni natura. Appare tuttavia irrealistico, almeno per il mo-

mento, tentare una disciplina legislativa nazionale dell'attività dei gruppi di interesse sia per la eterogeneità del fenomeno che per la oggettiva difficoltà e dubbia legittimità di individuare dettagliatamente organi di controllo validi anche per il livello locale. Si consideri d'altra parte che la sempre lodata disciplina del fenomeno, a livello federale, negli Stati Uniti si limita alle attività dei gruppi di pressione nei confronti dei due rami del Parlamento (e altrettanto accade in alcuni Paesi europei), mentre, nel presente progetto, la disciplina si estende anche al Governo e alla Pubblica amministrazione centrale.

L'intento di disciplinare per legge (e non tramite regolamenti parlamentari) l'attività di soggetti che si muovono anche dentro le sedi dei due rami del Parlamento, crea peraltro delicati problemi attinenti all'autonomia costituzionalmente garantita del Parlamento e alla autonoma gestione dell'accesso alle stesse sedi. Il progetto si propone pertanto di rinviare all'autonomia amministrativa delle due Camere la suddetta gestione degli accessi e la disciplina dell'attività interna alle sedi dei rappresentanti degli interessi, limitandosi a porre a carico di questi ultimi obblighi di comportamento e di pubblicità nei confronti della collettività. Inoltre, il disegno di legge coinvolge la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica attraverso la nomina, ad essi riservata, di due dei componenti della Commissione di controllo di cui l'articolo 3 propone l'istituzione al fine di vigilare sul rispetto degli obblighi deontologici. Quest'ultima è infatti strutturata in modo da vedere la partecipazione dei rappresentanti del mondo degli operatori professionali del settore e la doverosa prevalenza dei rappresentanti degli interessi pubblici, senza però che nessuna delle sue componenti interne abbia la maggioranza assoluta, ma assicurando comunque la maggioranza relativa e la presidenza ai componenti nominati dagli organi costituzionali. Si è ritenuto opportuno poi lasciare alla normativa regolamentare la discipli-

na particolareggiata del funzionamento della Commissione stessa, alla quale la Presidenza del Consiglio dei ministri dovrà attribuire una adeguata dotazione di personale di segreteria che appare assolutamente indispensabile per l'efficacia e la tempestività del lavoro di garanzia e di monitoraggio adatto a questo organismo.

Lo stanziamento previsto nell'articolo 9 del presente disegno di legge si deve intendere devoluto alla retribuzione dei membri della Commissione di controllo, che dovrebbe essere correlato alla loro effettiva partecipazione alle sedute e alle responsabilità assunte come presidenti effettivi delle riunioni e come relatori di questioni all'ordine del giorno.

Il disegno di legge prevede poi una serie di requisiti per l'iscrizione all'elenco dei rappresentanti professionali di interessi, gli obblighi a cui devono adempiere questi soggetti (in parte ispirati dalla legislazione straniera), le sanzioni per l'inosservanza di detti obblighi e alcuni criteri generali a cui dovrà attenersi il procedimento per la loro irrogazione e applicazione.

L'ultimo aspetto riguarda gli obblighi per i soggetti destinatari delle attività lobbistiche, ossia i componenti del Parlamento, del Governo e dei loro apparati amministrativi,

che dovranno necessariamente collaborare alle azioni tendenti a conferire trasparenza all'opera dei gruppi di pressione qualora accettino di prestare loro ascolto e di ricevere per sè (o per propri parenti, affini o soci) benefici di qualsiasi natura eccedenti un determinato, non irrilevante, valore di mercato. Tale obbligo, benchè obiettivamente non gradevole e oneroso, appare però assolutamente necessario per consentire un controllo incrociato con le dichiarazioni dei rappresentanti dei gruppi di interesse e al tempo stesso per limitare una pratica che appare obiettivamente discutibile sul piano etico, potendo fra l'altro rasentare - come ognuno comprende - i limiti imposti dalla legge penale.

Il disegno di legge che si propone è dunque volto a costruire un primo impianto normativo in grado di assicurare gradualmente l'inizio di un'attività di monitoraggio sull'azione dei gruppi di interesse, contribuendo a diffondere la cultura della trasparenza anche in quest'ambito della vita istituzionale, sia fra gli operatori professionali che fra i destinatari delle azioni di sensibilizzazione, ad esclusivo vantaggio dei cittadini e del corretto funzionamento del sistema democratico.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Definizione di attività professionale di rappresentanza di interessi presso il Parlamento e il Governo)*

1. Chiunque svolge attività finalizzate, in modo diretto e con riguardo a specifici provvedimenti, a rappresentare gli interessi o le opinioni di uno o più soggetti committenti o del proprio datore di lavoro nei confronti di organi, membri o apparati amministrativi del Parlamento e del Governo, è tenuto a rispettare gli obblighi previsti dalla presente legge.

### Art. 2.

*(Elenco professionale)*

1. I soggetti che svolgono le attività di cui all'articolo 1 devono essere iscritti in un elenco professionale la cui tenuta è affidata alla Commissione di cui all'articolo 3.

2. Possono essere iscritti all'elenco coloro che risultino in possesso dei seguenti requisiti:

*a)* godere dei diritti civili e non essere stati interdetti dai pubblici uffici;

*b)* non aver subito condanne penali definitive per reati contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio;

*c)* non essere stati cancellati dall'elenco, per motivi disciplinari, nei dieci anni precedenti;

*d)* non avere altrimenti titolo, in qualità di giornalista, consulente, procuratore, collaboratore di parlamentari o di membri del Governo o altro, alla frequentazione delle sedi degli organi nei confronti dei

quali si intende esercitare l'attività professionale di rappresentanza di interessi.

3. Nella domanda di iscrizione all'elenco devono essere indicati i dati anagrafici e il domicilio professionale del richiedente, nonchè l'ente o la società commerciale da lui rappresentati o alle cui dipendenze presta la propria opera.

4. L'accesso degli iscritti all'elenco alle sedi degli organi costituzionali è disciplinata da ciascun organo costituzionale.

### Art. 3.

*(Commissione per il controllo sulle attività professionali di rappresentanza di interessi presso il Parlamento e il Governo)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una Commissione per il controllo sulle attività professionali di rappresentanza di interessi presso il Parlamento e il Governo con il compito di tenere e aggiornare l'elenco di cui all'articolo 2 e di vigilare sul rispetto degli obblighi e delle norme di deontologia professionale previsti dalla presente legge.

2. La Commissione è composta da:

a) un consigliere di Cassazione nominato dal Consiglio superiore della magistratura;

b) un consigliere di Stato nominato dal Presidente del Consiglio di Stato;

c) un componente nominato dal Presidente del Senato della Repubblica;

d) un componente nominato dal Presidente della Camera dei deputati;

e) un componente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri;

f) due componenti eletti, con procedura di voto limitato, dagli iscritti nell'elenco di cui all'articolo 2.

3. La Commissione elegge al suo interno il Presidente fra i membri di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 2. Il candidato che ha ottenuto più voti dopo il Presidente è eletto Vice Presidente. In caso di

parità di voti è eletto Presidente il più anziano di età mentre il meno anziano è eletto Vice Presidente. In caso di elezione del Presidente all'unanimità, il Presidente stesso designa il Vice Presidente fra i componenti aventi i requisiti per l'elezione a Presidente.

4. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede a disciplinare la costituzione e il funzionamento della Commissione di cui al presente articolo, nonché le modalità di iscrizione e di tenuta dell'elenco di cui all'articolo 2. Ai componenti della Commissione, nominati o eletti per quattro anni e non rieleggibili o rinominabili consecutivamente per più di una volta, è assicurata una indennità proporzionata alla effettiva partecipazione all'attività della Commissione. La Commissione delibera con la presenza minima di quattro dei suoi componenti. In caso di parità prevale il voto del Presidente.

5. Alla Segreteria della Commissione è destinato personale amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri o comandato da altre amministrazioni pubbliche.

#### Art. 4.

*(Abusivo esercizio della professione di rappresentanza di interessi presso il Parlamento e il Governo)*

1. Chiunque eserciti le attività di cui all'articolo 1 senza essere iscritto nell'elenco di cui all'articolo 2 è punito con la pena prevista dall'articolo 348 del codice penale.

#### Art. 5.

*(Obblighi degli iscritti nell'elenco. Pubblicità delle informazioni della Commissione)*

1. Chiunque risulti iscritto nell'elenco deve:

a) presentare alla Commissione di cui all'articolo 3 un dettagliato rapporto seme-

strale in cui sono indicati gli oggetti delle attività svolte, i soggetti con cui si è preso contatto e le somme spese a qualsiasi titolo per la realizzazione degli scopi perseguiti;

b) utilizzare carta intestata e apporre la propria firma autografa su qualsiasi documento, atto o nota informativa si intenda consegnare o comunque far pervenire a membri del Parlamento, del Governo e dei rispettivi apparati amministrativi;

c) garantire, sotto la propria responsabilità, l'esattezza e chiarezza delle informazioni personalmente comunicate o contenute negli atti fatti pervenire ai membri del Parlamento, del Governo e dei rispettivi apparati amministrativi;

d) curare che nelle pubblicazioni, trasmissioni, comunicazioni scritte o verbali, attraverso le quali si svolge la propria attività, sia chiaramente indicato il soggetto committente o il datore di lavoro, per il quale o nell'interesse del quale si agisce.

e) informare il soggetto destinatario, diretto o indiretto, di doni, elargizioni, benefici o altre utilità di valore superiore a lire 300.000 degli obblighi di comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 3.

2. Tutte le informazioni e le comunicazioni di cui è in possesso la Commissione prevista all'articolo 3 sono pubbliche e rese note tempestivamente a cura della Commissione stessa.

#### Art. 6.

##### *(Sanzioni disciplinari)*

1. La Commissione di cui all'articolo 3 adotta, nei confronti di chi violi gli obblighi e le norme di correttezza professionale previste dalla presente legge, le seguenti sanzioni disciplinari:

- a) ammonizione;
- b) censura;
- c) sospensione dell'iscrizione all'elenco fino a un anno;
- d) cancellazione dall'elenco.



2. Le sanzioni devono essere motivate e giungere al termine di un procedimento in cui siano garantiti il contraddittorio, l'effettivo diritto di difesa e la pubblicità degli atti.

3. La sanzione della censura viene eseguita mediante pubblicazione del provvedimento e della relativa motivazione nei giornali, riviste o trasmissioni televisive o radiofoniche indicati nel provvedimento stesso. Le spese della pubblicazione sono poste a carico del soggetto al quale la sanzione è stata inflitta; possono tuttavia essere anticipate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

#### Art. 7.

*(Obblighi dei Parlamentari, dei membri del Governo e dei componenti gli apparati amministrativi del Parlamento e del Governo. Sanzione penale)*

1. I membri del Parlamento, del Governo e dei relativi apparati amministrativi sono tenuti ad informare dettagliatamente la Commissione di cui all'articolo 3, in forma scritta e con firma autografa, riguardo ad ogni dono, elargizione, beneficio od altra utilità di valore superiore a lire 300.000, direttamente o indirettamente ricevuti, da uno o più soggetti iscritti nell'elenco di cui all'articolo 2 o comunque ricevuti in ragione o in relazione alla propria attività politica o amministrativa. La comunicazione deve avvenire entro un mese dalla concreta acquisizione del beneficio o dalla sua effettiva conoscenza e deve contenere informazioni in relazione agli eventuali provvedimenti sollecitati o contrastati per i quali il soggetto autore della elargizione ha preso contatti con il destinatario della stessa.

2. Chiunque non osservi l'obbligo di comunicazione previsto nel presente articolo è punito con la pena prevista dal primo comma dell'articolo 328 del codice penale.

## Art. 8.

*(Rivalutazioni degli importi della presente legge)*

1. I limiti di reddito annuo e di valore dei beni o benefici di cui alla presente legge sono rivalutati annualmente, a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della legge, in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'Istituto nazionale di statistica.

## Art. 9.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere finanziario derivante dall'attuazione della presente legge, valutabile in lire 400 milioni annui a decorrere dall'anno 1997, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Il Ministero del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## Art. 10.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



