



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MILO, Paolo ROMANI, BONFRISCO, CARDIELLO,
DE SIANO, FALANGA, Eva LONGO e SIBILIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 2013

Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari

ONOREVOLI SENATORI. - L'introduzione della figura del lobbista è imputata al Parlamento britannico, ma la paternità della sua regolamentazione va ricondotta agli Stati Uniti d'America.

Nel 2006 la Commissione europea, nell'ambito del Libro verde «iniziativa europea per la trasparenza», ha disposto la costituzione di un proprio registro dei lobbisti e di un codice di condotta che prevede l'impegno per i lobbisti registrati di operare nel rispetto di rigorosi criteri etici. Oggi si stima che a Bruxelles vi siano circa 15.000 lobbisti e 2.500 organizzazioni di lobbismo. Se si contano i *badge* dei visitatori permanenti e i *badge* «specifici», al Parlamento europeo operano circa 5.000 lobbisti.

A differenza del resto d'Europa, in Italia l'attività di rappresentanza di interessi particolari esercitata da alcuni soggetti nei confronti dei decisori pubblici (membri del Parlamento, del Governo, delle autorità di settore e degli enti pubblici in generale) è stata interpretata nel corso della storia come sinonimo di corruzione, connivenza o favoritismo.

Oggi, anche in Italia, si assiste a un'evoluzione di tale figura: i rappresentanti di interessi (i lobbisti) svolgono un ruolo essenziale nel dialogo aperto e pluralistico su cui si basa ogni sistema democratico, rappresentando un'importante fonte d'informazione per tutte le istituzioni nell'esercizio del loro mandato. Finalmente la figura in oggetto ha guadagnato un posto indispensabile per lo sviluppo della politica e del Paese, attraverso un dialogo mutualmente proficuo che giova sia alle istituzioni sia agli interessi dei gruppi esterni, garantendo

un buon funzionamento del sistema decisionale legislativo.

Grazie ai rappresentanti di interessi particolari, da un lato, le istituzioni potranno effettuare scelte finali consapevoli favorite dalla conoscenza degli interessi e delle opinioni del mondo esterno e, dall'altro, il mondo esterno potrà rappresentare le proprie ragioni evitando di recepire risultati a rischio di impatto collettivo, di settori e di categorie soltanto a valle dei provvedimenti.

L'articolo 1 detta l'oggetto e le finalità del presente disegno di legge, riportando l'attività del portatore di interessi alla rappresentazione ai decisori pubblici degli interessi particolari, nel rispetto dei principi di pubblicità, di partecipazione e di trasparenza, e indicando come finalità della proposta la conoscenza e la conoscibilità di tutti i soggetti che esercitano tale attività.

L'articolo 2 definisce la figura del rappresentante e del portatore di interessi particolari, specificando che il primo è al servizio del secondo. Sono inoltre individuati in maniera univoca i soggetti decisori pubblici e i relativi processi decisionali.

L'articolo 3 restringe il novero dei soggetti che possono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi particolari al fine di evitare che tale strumento possa essere utilizzato impropriamente da soggetti che non agiscano nella totale trasparenza. Possono pertanto svolgere tale attività i liberi professionisti e i consulenti che abbiano un'esperienza consolidata, avendo svolto tale attività nei tre anni precedenti l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 4. È inoltre regolamentato l'accesso agli aspiranti, al pari di tutte le altre figure professionali (ad esempio avvocati, commercialisti,

eccetera), affiancandoli ad un professionista «esperto» che possa trasferire loro le proprie competenze e formarli nel migliore dei modi sulle modalità di svolgimento dell'attività. Gli altri soggetti che potranno conseguire la «patente» di portatore di interesse sono i dipendenti di società con deleghe specifiche, di società nazionali e multinazionali costituite che dichiarano di svolgere attività specifiche, di associazioni, anche di ordini professionali (avvocati, notai, giornalisti e magistrati), di movimenti civici e associativi in favore dei consumatori e di organizzazioni non governative.

Sono esclusi tutti coloro che risultano eletti ai vari livelli istituzionali, i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, i dipendenti dei Ministeri, i dipendenti delle autorità di settore e degli enti pubblici, nonché i giornalisti che svolgono attività presso il Parlamento e che hanno accesso ai relativi uffici.

All'articolo 4 è prevista l'istituzione di un registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, che ha il compito di dare pubblicità e trasparenza dei nominativi, delle attività svolte dai portatori di interessi e dei dati identificativi del datore di lavoro per conto del quale il portatore di interessi particolari svolge la propria attività. L'iscrizione nel registro è subordinata all'impegno, da parte del rappresentante di interessi particolari, di rispettare il codice di deontologia adottato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

All'articolo 5 sono indicati i requisiti per l'esercizio dell'attività e per l'iscrizione nel

registro. Ovviamente tra questi sono contemplate la maggiore età, l'esclusione da condanne penali passate in giudicato con sentenza definitiva e la dichiarazione di fallimento (salvo che sia intervenuta la riabilitazione). Nell'ottica della trasparenza, ogni anno il rappresentante di interessi dovrà indicare le attività principali svolte nel corso dell'anno e i relativi costi sostenuti (articolo 6).

All'articolo 7 è previsto che i rappresentanti di interessi particolari possano presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, emendamenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato. Lo stesso può essere richiesto e sollecitato dai decisori pubblici (articolo 8). L'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta nei confronti dei decisori pubblici è resa nota, se pertinente, facendone menzione nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi nonché nelle premesse agli atti amministrativi generali.

Sempre in un'ottica di trasparenza, i decisori pubblici devono garantire l'accesso alle relazioni di cui all'articolo 6, comma 1, a chiunque ne abbia interesse, qualora siano pertinenti all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto.

All'articolo 9 sono previste sanzioni in caso di falsità delle informazioni e di mancata iscrizione nel registro e all'articolo 10 sono individuate le attività di rappresentanza di interessi particolari che non rientrano nell'ambito di applicazione della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge ha per oggetto l'attività di rappresentanza di interessi particolari esercitata nei confronti dei decisori pubblici, come definiti all'articolo 2, comma 1, lettera c). Tale attività, come definita all'articolo 2, comma 1, lettera e), si informa ai principi di pubblicità, di partecipazione e di trasparenza.

2. La presente legge ha la finalità di garantire la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali, di cui al comma 1, e una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possano fondare le proprie decisioni.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si definiscono:

a) «rappresentanti di interessi particolari», i soggetti che rappresentano presso i decisori pubblici, come definiti alla lettera c), direttamente o indirettamente su incarico dei portatori di interessi particolari, come definiti alla lettera b), interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica, al fine di incidere su processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici, nonché i soggetti che svolgono, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il

cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari, per conto dell'organizzazione di appartenenza, l'attività di rappresentanza di interessi particolari;

b) «portatori di interessi particolari», i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro dipendente con i rappresentanti di interessi particolari avente ad oggetto lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi, di cui alla lettera *e)*, nonché i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi particolari uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento dell'attività di cui alla citata lettera *e)*;

c) «decisori pubblici», i membri del Parlamento, 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, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, i vertici delle autorità di settore nell'esercizio dell'attività di regolazione;

d) «processi decisionali pubblici», i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali;

e) «attività di rappresentanza di interessi», ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici.

Art. 3.

(Requisiti per l'esercizio dell'attività)

1. Possono esercitare l'attività di rappresentanza di interessi particolari i soggetti di seguito indicati:

a) i liberi professionisti e i consulenti che hanno svolto nei tre anni precedenti all'iscrizione nel registro di cui all'articolo 4 attività di rappresentanza di interessi per conto di società, aziende, movimenti di difesa civica o associazioni che svolgono attività di rappresentanza di interessi, nonché i soggetti che abbiano svolto almeno tre anni di attività sotto la guida di un esperto in possesso dei requisiti per l'iscrizione nel predetto registro, con riferimento al monitoraggio di atti parlamentari ed all'attività di rappresentazione verso le amministrazioni pubbliche;

b) i dipendenti di società nella cui ragione sociale è espressamente indicata l'attività di rappresentanza di interessi particolari;

c) i dipendenti con deleghe specifiche di società nazionali e multinazionali, di associazioni, anche di ordini professionali, di movimenti civici e associativi in favore dei consumatori e di organizzazioni non governative.

2. Sono esclusi dall'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi particolari tutti coloro che ricoprono cariche elettive ai vari livelli istituzionali, i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, i dipendenti dei Ministeri, i dipendenti delle autorità di settore e degli enti pubblici, nonché i giornalisti che svolgono attività presso il Parlamento e che hanno accesso ai relativi uffici.

Art. 4.

*(Registro pubblico dei rappresentanti
di interessi particolari)*

1. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, che intendono esercitare l'attività di rappresentanza di interessi particolari presso i decisori pubblici hanno l'obbligo di iscriversi nel registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, di seguito denominato «registro», istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), che ne garantisce, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, la pubblicità dei contenuti nell'ambito di una sezione dedicata e accessibile del proprio sito *internet* istituzionale, attraverso la pubblicazione e l'aggiornamento periodico dei dati comunicati dagli iscritti al registro.

2. Nel registro, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi, sono indicati i seguenti dati, aggiornati periodicamente su richiesta degli iscritti:

a) il nome e il cognome e il domicilio professionale del rappresentante di interessi particolari;

b) i dati identificativi del portatore di interessi particolari nell'interesse del quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi particolari;

c) l'interesse particolare che si intende rappresentare, nonché i potenziali destinatari dell'attività di rappresentanza di interessi;

d) le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante di interessi particolari per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi.

Art. 5.

(Requisiti di iscrizione nel registro)

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

- a) deve aver compiuto la maggiore età;
- b) non deve aver riportato condanne penali passate in giudicato con sentenza definitiva per reati non colposi;
- c) non deve essere stato dichiarato fallito, salvo che sia stato riabilitato;
- d) deve appartenere a una delle categorie indicate all'articolo 3, comma 1.

2. L'iscrizione nel registro è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi particolari a rispettare il codice di deontologia adottato dal CNEL entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative del settore che ne facciano tempestiva richiesta. Il codice di deontologia è pubblicato nel sito *internet* istituzionale del CNEL nell'ambito della sezione dedicata al registro.

Art. 6.

(Obblighi degli iscritti nel registro e attività di verifica)

1. Entro il termine perentorio del 28 febbraio di ogni anno a decorrere dall'anno successivo a quello dell'iscrizione nel registro, il rappresentante di interessi particolari trasmette al CNEL, sotto la propria responsabilità, in via telematica, una relazione sulle tematiche principali affrontate nel corso dell'anno precedente, allegando alla stessa la nota documentata dalle spese sostenute per lo svolgimento dell'attività.

2. Il CNEL può richiedere al rappresentante di interessi particolari, ove necessario, la trasmissione di dati e di informazioni in-

tegrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione trasmessa ai sensi del comma 1.

3. Il CNEL svolge le attività di verifica dei dati e delle informazioni contenuti nella relazione di cui al comma 1 e di quelli integrativi trasmessi ai sensi del comma 2.

Art. 7.

(Facoltà dei rappresentanti di interessi particolari)

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro ha facoltà di presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte, documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato.

2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e le autorità di settore, limitatamente all'attività di regolazione, definiscono, con i provvedimenti previsti dai relativi ordinamenti, le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1 da parte dei rappresentanti di interessi particolari iscritti nel registro, secondo principi di imparzialità e di parità di trattamento e comunque garantendo la semplificazione delle procedure al fine di non rallentare lo svolgimento delle rispettive attività istituzionali e della stessa attività di rappresentanza di interessi particolari. La trasmissione di documentazione al CNEL è effettuata entro il termine e con le forme previste dal comma 1 dell'articolo 6.

Art. 8.

(Facoltà e obblighi dei decisori pubblici)

1. I decisori pubblici hanno facoltà di richiedere, ai soggetti iscritti nel registro che svolgono presso di essi l'attività di rappresentanza di interessi particolari, informa-

zioni, incontri, audizioni, proposte, suggerimenti, emendamenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte, documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato a corredo di iniziative da intraprendere nel corso della medesima attività.

2. L'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei decisori pubblici è resa nota, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali, facendone menzione nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi, nonché nelle premesse agli atti amministrativi generali. I decisori pubblici garantiscono l'accesso a chiunque ne abbia interesse ai dati e alle informazioni contenuti nella relazione di cui all'articolo 6, comma 1, e a quelli integrativi trasmessi ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ove siano pertinenti all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto.

3. Il decisore pubblico che ritenga che il rappresentante di interessi particolari sia incorso in violazioni del codice di deontologia di cui all'articolo 5, comma 2, o delle disposizioni della presente legge ne dà immediata comunicazione al CNEL.

Art. 9.

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il soggetto che svolge nei confronti di decisori pubblici l'attività rappresentanza di interessi in assenza di iscrizione nel registro è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000.

2. La falsità delle informazioni fornite all'atto di iscrizione nel registro o nei successivi aggiornamenti, la violazione degli obblighi previsti dal codice di deontologia di cui all'articolo 5, comma 2, il mancato deposito della relazione di cui all'articolo 6, comma 1, la falsità delle informazioni ivi contenute o la mancata ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni ai sensi dell'arti-

colo 6, comma 2, sono puniti con la censura, con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal registro.

3. Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono irrogate dal CNEL con provvedimento motivato.

4. Il rappresentante di interessi particolari cancellato dal registro non può chiedere una nuova iscrizione prima di diciotto mesi dalla cancellazione.

5. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 10.

(Esclusioni)

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano all'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta dai partiti politici e a quella svolta nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli d'intesa e altri strumenti di concertazione.

