

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3530

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CURTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 LUGLIO 2005

—————

Disciplina delle attività di rappresentanza di interessi
con i soggetti istituzionali

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il lobbismo in Italia rappresenta un'area della comunicazione istituzionale necessariamente da regolare, al fine di rendere trasparenti le inevitabili relazioni tra portatori di interessi e pubblica amministrazione. Si tratta di un fenomeno crescente, che va regolato non solo a livello nazionale ma anche nell'ambito comunitario e regionale. Nel nostro ordinamento i tentativi di disciplinare con legge l'attività di rappresentanza di interessi, comunemente nota con tale termine, non sono andati finora a buon fine, sia per una marcata prudenza nell'introdurre istituti appartenenti a esperienze giuridiche ed istituzionali diverse dalla nostra, sia per una diffusa convinzione che attribuisce al lobbismo e a chi svolge tale attività una influenza negativa nei confronti delle istituzioni e in particolare del Parlamento.

Al termine lobby, infatti, vengono generalmente attribuite varie connotazioni negative. In particolare si legge: «gruppo di potere occulto, gruppo di potere economico finanziario che agisce occultamente influenzando le decisioni politiche, gruppo di interesse che mediante pressioni anche illecite su uomini politici, ottiene provvedimenti a proprio favore, gruppo di persone che sebbene estranee al potere politico, hanno la capacità di influenzarne le scelte, soprattutto in materia economico finanziaria» (vedi *Il nuovo dizionario italiano Garzanti*, Milano, 1984. *Dizionario enciclopedico Sansoni*, Firenze, 1987. *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, Milano, 1987).

Eppure, come dimostra l'esperienza di sistemi democratici di lunga e consolidata tradizione, a cominciare da quello statunitense in cui questa attività ha ricevuto una apposita disciplina fin dal 1946 - quando con il *Federal Regulation of Lobbying Act* si impose nel

Congresso americano per la prima volta l'obbligo di registrazione, presso un apposito albo, dei nomi di chi esercitasse l'attività di *lobbying* presso gli organi governativi -, lo svolgimento entro regole predefinite dell'attività di rappresentanza di interessi può essere utile allo stesso funzionamento delle istituzioni.

Infatti, al di là delle connotazioni negative che è andata assumendo nel corso del tempo per l'uso distorto che talvolta ne è stato fatto, l'attività finalizzata a rappresentare interessi e punti di vista particolari, se opportunamente regolamentata, può svolgere un ruolo che, secondo un'opinione sempre più diffusa, sarebbe addirittura essenziale in una moderna democrazia, dato che i soggetti decisori devono essere messi nelle condizioni di decidere solo sulla base di una approfondita conoscenza dei problemi, che costituisce, appunto, l'obiettivo di chi svolge tale attività.

Anche a livello scientifico è sempre più diffusa la convinzione che quello delle *lobbies* rappresenti un fenomeno che si manifesta in tutte le realtà socio-economiche del mondo contemporaneo, essendo una manifestazione fisiologica dei sistemi politici complessi, caratterizzati da interessi frammentati ma perfettamente legittimi e pertanto meritevoli di tutela.

L'esperienza generale, riscontrabile in alcuni Paesi come gli Stati Uniti, la Germania, o in realtà sovranazionali come la stessa Unione europea mostra, infatti che è essenziale che gli interessi e le posizioni dei soggetti destinatari delle norme in corso di emanazione siano portati con correttezza e trasparenza, nel rispetto delle forme prescritte e dei ruoli istituzionali, all'attenzione dei rappresentanti delle istituzioni, in quanto proprio il confronto esplicito e dichiarato di

interessi di parte e, talvolta, contrapposti può contribuire a far assumere decisioni finali provviste di un maggior grado di imparzialità.

E, d'altra parte, il dibattito politico sul fenomeno del lobbismo ha dimostrato che anche in Italia è convinzione ormai diffusa che l'attività di *lobbying*, se correttamente esercitata, sia compatibile e connaturale alla stessa funzione di rappresentanza svolta dal Parlamento.

Ovviamente, il riconoscimento di questa attività da parte del nostro ordinamento coinvolge aspetti particolarmente delicati dal punto di vista costituzionale, dovuti soprattutto al principio che ogni parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincoli di mandato», per cui nella sua attività deve porsi al di sopra di ogni condizionamento di parte. Ma va osservato, a tale proposito, che proprio l'attuale mancanza di disciplina, consentendo un esercizio senza regole di questa attività, la rende più rischiosa per le istituzioni e potenzialmente dannosa per la generalità dei cittadini.

Giova ricordare che già a partire dalla IX legislatura, erano state presentate propo-

ste di legge volte a regolamentare tale fenomeno.

Per i motivi suesposti si ritiene che i tempi siano maturi per introdurre anche nel nostro ordinamento il principio che rappresentare ufficialmente presso le istituzioni interessi dichiaratamente di parte secondo criteri di trasparenza validi per tutti e di dialogo codificato con le istituzioni è una attività lecita, che è doveroso da parte delle stesse ascoltare tale voci e che un dialogo trasparente, in cui le parti in causa possano esprimere i propri punti di vista, è utile per tutta la collettività.

Ciò è tanto più vero in un momento come l'attuale in cui anche la globalizzazione dei mercati, che coinvolge sempre di più gli interessi delle imprese e i diritti dei cittadini, rende necessario per le istituzioni confrontarsi direttamente con realtà nuove.

A tali esigenze risponde il presente disegno di legge che definendo l'attività di rappresentanza di interessi come attività volta a presentare posizioni, richieste ed esigenze proprie sia nelle Camere che nella pubblica amministrazione, propone una disciplina del fenomeno del lobbismo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione dell'attività di rappresentanza di interessi)

1. Ai sensi della presente legge si intende per «rappresentanza di interessi» l'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti o dei consiglieri delle Assemblee legislative, del Governo, dei titolari di pubbliche funzioni, dei dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, del personale inquadrato nelle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e posizioni corrispondenti degli altri comparti e finalizzata a rappresentare posizioni, proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche e analisi intesi a perseguire interessi leciti propri o di terzi.

2. L'attività di cui al comma 1 deve essere informata a criteri di trasparenza e svolta nel rispetto degli obblighi della presente legge.

Art. 2.

(Istituzione dei registri delle attività di relazione)

1. Sono istituiti presso gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati i registri delle persone fisiche che svolgono le attività di cui all'articolo 1 nei confronti dei componenti o di consiglieri parlamentari delle Camere.

2. È altresì istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il registro delle persone fisiche che svolgono l'attività di relazione di cui all'articolo 1 nei confronti dei componenti del Governo, dei titolari di pubbliche funzioni, dei dirigenti di cui all'arti-

colo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e del personale inquadrato nelle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e posizioni corrispondenti degli altri comparti.

3. I registri di cui ai commi 1 e 2 sono pubblici e la loro consultazione è regolata dall'articolo 7.

Art. 3.

(Modalità di iscrizione nei registri)

1. L'attività di cui all'articolo 1 può essere svolta soltanto previa iscrizione nei registri di cui all'articolo 2. L'iscrizione deve essere effettuata entro quarantacinque giorni dall'inizio dell'attività di relazione nei confronti di uno o più dei soggetti di cui all'articolo 1.

2. Nei registri devono essere annotati:

a) il nome, l'indirizzo, i recapiti telefonici e il domicilio della persona fisica che svolge le attività di cui all'articolo 1, nonché della società, associazione o altro organismo pubblico o privato da questa rappresentato;

b) il nome, l'indirizzo, i recapiti telefonici e il domicilio o la sede del soggetto o dei soggetti nel cui interesse è svolta l'attività di cui all'articolo 1.

3. Sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nei registri di cui all'articolo 2:

a) i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio e i rappresentanti delle istituzioni nell'esercizio delle proprie funzioni;

b) i dirigenti dei partiti e movimenti politici, i giornalisti, limitatamente alla svolgimento della propria attività professionale;

c) i diplomatici di Stati esteri nell'esercizio delle proprie funzioni di rappresentanza;

d) i ministri del culto nonché i rappresentanti di confessioni ed enti religiosi nello svolgimento di attività connesse al proprio ministero;

e) coloro che, al di fuori delle attività di cui all'articolo 1 e senza compenso alcuno, rappresentano occasionalmente ed eccezionalmente problematiche sia specifiche sia di interesse generale.

4. Le attività di cui all'articolo 1, non possono essere svolte:

a) dai membri delle Camere, nei tre anni successivi alla cessazione del mandato parlamentare;

c) dagli iscritti all'Associazione della stampa parlamentare.

Art. 4.

(Adempimenti obbligatori)

1. Entro il 15 febbraio di ogni anno gli iscritti nei registri di cui all'articolo 2 sono tenuti a presentare ai soggetti cui spetta la tenuta dei registri una dettagliata relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, contenente:

a) l'elenco dei soggetti rappresentati ed ogni variazione intervenuta;

b) l'indicazione delle azioni svolte e dei settori in cui si è operato su incarico e nell'interesse dei rappresentati;

c) l'elenco delle persone contattate;

d) un rendiconto delle singole voci di spesa di importo superiore a euro 258,23.

2. Il limite di spesa di cui alla lettera d) del comma 1 è rivalutato ogni due anni con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in base all'indice dei prezzi al consumo rilevato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Art. 5.

(Verifica delle relazioni)

1. Gli uffici cui spetta la tenuta dei registri possono disporre verifiche sulle relazioni e sui documenti presentati dai soggetti esercenti le attività di relazione ed iscritti nei registri, richiedendo, se necessario, la produzione di ulteriori dati al riguardo.

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri, di sua iniziativa per l'attività di relazione svolta nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni ovvero su richiesta degli uffici di presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per l'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti del Parlamento, verifica la completezza e la veridicità delle relazioni di cui al presente articolo.

3. Gli stessi uffici di cui al comma 1 alla fine di ogni anno provvedono a redigere una relazione complessiva su tutte le attività svolte dagli iscritti nei registri. Tali relazioni sono pubbliche.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. In caso di omessa iscrizione nei registri si applica la sanzione amministrativa da 5.000 a 250.000 euro.

2. In caso di mancato deposito delle relazioni di cui all'articolo 5, ovvero di non ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni o di fornire ulteriori dati, si applica la sanzione amministrativa da 3.000 a 100.000 euro.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2 è altresì dichiarata, nei confronti dei soggetti responsabili, l'inabilitazione all'esercizio dell'attività di relazione di cui all'articolo 1.

4. Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono comminate dalla Presidenza del Consiglio

dei ministri, alla quale gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, per quanto di loro competenza, trasmettono gli atti, qualora i soggetti interessati non ottemperino entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri contesta agli interessati l'omessa ottemperanza agli obblighi di cui alla presente legge.

Art. 7.

(Pubblicità dei registri e norme applicative)

1. Le modalità per la consultazione dei registri sono disciplinate con appositi regolamenti deliberati dagli Uffici di Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per i registri di cui all'articolo 2, comma 1, e da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per il registro di cui all'articolo 2, comma 2.

2. I regolamenti degli Uffici di Presidenza delle Camere di cui al comma 1 prevedono altresì disposizioni specifiche per l'accesso alle sedi parlamentari dei soggetti che svolgono le attività di cui all'articolo 1 e individuano i supporti logistici, tecnici ed informatici necessari per lo svolgimento di tali attività.

3. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 provvede altresì a regolamentare l'accesso alle sedi della pubblica amministrazione per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 1, prevedendo i necessari supporti logistici e tecnici.

4. I regolamenti ed il decreto di cui al presente articolo prevedono altresì procedure uniformi per la consultazione e la tenuta dei registri e una apposita modulistica per la presentazione delle relazioni.

Art. 8.

(Rappresentanza di interessi presso le regioni, le province e i comuni)

1. Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e nell'osservanza dei principi di trasparenza ed efficienza di cui alla presente legge, provvedono a disciplinare le attività di relazione svolte nei confronti di:

- a) consiglieri regionali;
- b) presidenti e membri delle giunte regionali;
- c) consiglieri provinciali;
- d) presidenti e membri delle giunte provinciali;
- e) consiglieri comunali dei comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore a 25.000 abitanti;
- f) sindaci e membri delle giunte comunali dei comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore a 25.000 abitanti.

Art. 9.

(Norme transitorie)

1. In sede di prima applicazione della presente legge, l'iscrizione di cui all'articolo 2 ha luogo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

2. Il divieto di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), non si applica ai parlamentari eletti nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 10.

(Entrata in vigore)

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

