



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CORBETTA, DONNO, VANIN, PIARULLI, LANNUTTI, ANGRISANI, LEONE, GUIDOLIN, NOCERINO, MANTERO, TRENTACOSTE, MATRISCIANO, LA MURA, GALLICCHIO, LUCIDI, BOTTICI, L’ABBATE, PRESUTTO, GRASSI, GARRUTI, LANZI e FEDE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 AGOSTO 2019

Norme in materia di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi

ONOREVOLI SENATORI. - Con il termine *lobby* si indica in Italia un qualsiasi gruppo di persone, anche giuridiche, accomunate da un medesimo interesse, che si pone l'obiettivo di influenzare il decisore pubblico.

Tale attività di influenza, lecita all'interno di un ordinamento democratico pluralista, necessita però di una disciplina normativa che possa regolare il confronto tra i portatori di interessi particolari e i decisori politici, assicurandone la piena visibilità, nell'ambito delle scelte che si ripercuoteranno poi sull'intera collettività.

Si tratta di un'esigenza, questa, che a ben vedere è stata avvertita anche in altri Paesi dell'Unione europea e che ha portato, in alcuni casi, ad una vera e propria normativa di settore, quale efficace mezzo per accrescere la trasparenza delle istituzioni e la lotta alla corruzione, oltre che, al contempo, strumento essenziale per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche ed incentivare una più ampia partecipazione della società civile ai processi decisionali.

Più nello specifico, però, numerosi sono stati negli anni, all'interno del nostro ordinamento, i tentativi legislativi che hanno avuto ad oggetto una simile finalità, ma nessuno di questi è riuscito a terminare il proprio *iter* diventando legge.

Occorre quindi adesso colmare tale *vulnus* normativo, al fine non solo di adeguare la nostra legislazione sul tema a quella degli altri Paesi eurounitari, ma per assicurare quello *standard* elevato di trasparenza, condivisione e partecipazione della politica portato avanti, da sempre, dal Movimento 5 Stelle.

In altri termini, regolamentare l'attività di *lobbying* significa garantire una maggiore

tracciabilità e visibilità delle scelte politiche poste in essere dai decisori pubblici, ad oggi, troppo spesso, sotto attacco di meri faccendieri e tutelare, al contempo, la categoria dei professionisti disponibili a supportare, con dati e documentazione, il processo normativo pre-decisionale, mediante l'esplicita accettazione di vincoli obbligatori e delle eventuali sanzioni, poiché direttamente connessi al potere di influenza dei decisori politici.

La consultazione con soggetti sociali ed economici su alcuni oggetti di cui sono particolarmente esperti, del resto, non ha lo scopo di espropriare gli organi legislativi dei poteri loro costituzionalmente attribuiti o ritardare ed ostacolare l'attività della pubblica amministrazione (Corte costituzionale, sentenza n. 379 del 2004), ma aumenta la qualità della regolamentazione poiché rende l'istruttoria normativa un momento di confronto dialettico e partecipato tra chi deve prendere le decisioni e chi rappresenta la categoria dei destinatari.

Ecco che allora, sulla base legislativa delineata nel corso degli anni dalla Commissione europea e dell'esperienza innovativa portata avanti da alcune nostre regioni (Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria, Lombardia e Puglia), che in assenza di una precisa normativa nazionale hanno approvato delle leggi finalizzate ad assicurare la massima visibilità dell'attività politica ed amministrativa del proprio organo consiliare, istituendo altresì degli appositi registri territoriali per i portatori di interessi particolari che intendono partecipare attivamente al processo di decisione pubblica, si propone una specifica disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi.

Più nello specifico, il presente disegno di legge è formato da dieci articoli.

L'articolo 1 indica l'oggetto e le finalità di tale proposta normativa, 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, favorire una maggiore conoscibilità dell'attività svolta dai soggetti che influenzano tali processi.

L'articolo 2 fornisce le definizioni utili a delineare la disciplina normativa introdotta dal disegno di legge.

L'articolo 3 specifica le competenze attribuite all'Autorità nazionale anticorruzione all'interno del trasparente processo di confronto tra i portatori di interessi particolari e i decisori pubblici.

L'articolo 4 è incentrato sull'istituzione del registro pubblico dei portatori di interessi particolari e sul relativo meccanismo di funzionamento.

L'articolo 5 elenca i requisiti connessi all'iscrizione al registro, le eventuali cause di incompatibilità e gli obblighi conseguenti all'avvenuta registrazione.

L'articolo 6 prevede l'istituzione di un codice di comportamento dei rappresentanti di interessi particolari da parte dell'Autorità, previo coinvolgimento attivo dei lobbisti medesimi.

L'articolo 7 precisa quali sanzioni potrebbero discendere dall'eventuale inosservanza degli obblighi previsti dalla presente legge da parte dei soggetti iscritti al registro.

L'articolo 8 contiene la clausola di invarianza finanziaria, data l'applicazione delle disposizioni contenute nel presente disegno di legge senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 9 precisa, quali disposizioni transitorie e finali, un periodo di prova intercorrente tra l'entrata in vigore della legge e l'obbligatorietà dell'iscrizione al registro da parte dei lobbisti, nel corso del quale la registrazione avviene solo su base volontaria, ma altresì, un limite temporale entro il quale le amministrazioni pubbliche coinvolte devono adeguarsi alla nuova disciplina.

L'articolo 10, invece, prescrive l'entrata in vigore della presente legge dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *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 del pluralismo democratico, della pubblicità e della conoscibilità dei processi decisionali, al fine di garantire la più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possano fondare le loro scelte.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per « portatori di interessi particolari », le persone fisiche o giuridiche che rappresentano in modo sistematico ed abituale, presso i decisori pubblici, interessi leciti, anche di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali di questi ultimi, ovvero di avviarne di nuovi, nonché coloro che, pur operando per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organismi, anche di natura societaria e a partecipazione pubblica o privata, il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari, svolgono, per conto dell'organizzazione di appartenenza, la suddetta attività;

b) per « attività di relazioni istituzionali », ogni attività svolta professionalmente da persona fisica o giuridica non sollecitata da decisori pubblici, finalizzata alla rappresentanza di interessi;

c) per « decisori pubblici », i membri del Parlamento, del Governo, degli enti territoriali di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione, delle autorità amministrative indipendenti e degli organi direttamente coinvolti nei processi decisionali pubblici, nonché i membri degli uffici di loro diretta collaborazione;

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

e) per « Autorità », l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Art. 3.

(Competenze dell'Autorità)

1. L'Autorità assicura la trasparenza e la partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali pubblici.

2. All'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, dopo la lettera b) è aggiunta la seguente:

« *b-bis*) vigila sui rapporti tra decisori pubblici e portatori di interessi particolari organizzati secondo la normativa vigente; cura, controlla e aggiorna periodicamente il registro pubblico dei portatori di interessi particolari; pubblica le relazioni annuali ricevute dai portatori di interessi particolari; redige annualmente un rapporto sull'attività dei portatori di interessi particolari; gestisce

il contraddittorio e irroga le sanzioni pecuniarie nei casi previsti dalla legge. A tali fini, nell'ambito del proprio sito *internet* istituzionale, istituisce una sezione dedicata all'attività di relazioni istituzionali, facilmente accessibile ed identificabile, in cui sono pubblicati tutti i documenti e i dati connessi con l'esercizio di tale attività »;

b) al comma 6, le parole: « di cui al comma 5 lett. b) » sono sostituite dalle seguenti: « di cui al comma 5, lettere b) e b-bis) ».

Art. 4.

(Istituzione del registro)

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, chi intende svolgere attività di relazioni istituzionali presso i decisori pubblici ha l'obbligo di iscriversi al registro pubblico dei portatori di interessi particolari, di seguito denominato « registro », istituito presso l'Autorità. Il registro è pubblicato nell'apposita sezione *internet* di cui all'articolo 19, comma 5, lettera *b-bis*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, come introdotta dall'articolo 3, comma 2, lettera *a*), della presente legge.

2. Nel registro, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi, 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 di 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) le risorse economiche disponibili per lo svolgimento dell'attività di relazioni istituzionali;

d) informazioni sintetiche sugli argomenti che si intendono trattare nel corso degli incontri con i decisori pubblici;

e) i soggetti che si intendono contattare.

3. Con l'iscrizione al registro ai portatori di interessi particolari è data facoltà di accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici e di acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari. I decisori pubblici possono coinvolgere attivamente i portatori di interessi particolari iscritti al registro nella fase di elaborazione della normativa e dei generali processi decisionali, rendendo noti gli incontri di volta in volta tenuti all'interno di in un'apposita agenda trasparente, pubblicata nella sezione *internet* di cui al comma 1.

4. All'interno del registro ogni portatore di interessi particolari annota periodicamente gli incontri avvenuti con i decisori pubblici e questi ultimi, all'interno della relazione illustrativa dei disegni di legge presentati, danno conto delle ragioni poste a sostegno o meno delle attività di relazioni istituzionali svolte nella fase istruttoria del testo.

5. 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, cause di incompatibilità e conseguenti obblighi)

1. Ai fini dell'iscrizione al registro, il portatore di interessi particolari 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) attenersi a quanto previsto dal codice di comportamento di cui all'articolo 6 della presente legge;

d) godere dei diritti civili e non essere stato interdetto dai pubblici uffici;

e) non essere stato dichiarato fallito, salvo che siano trascorsi cinque anni dalla dichiarazione di fallimento;

f) attenersi al divieto di erogare, anche per conto delle società rappresentate nell'ambito delle relazioni istituzionali, finanziamenti e contributi in favore dei singoli decisori pubblici, dei partiti o movimenti politici, delle loro articolazioni e dei gruppi parlamentari di appartenenza dei decisori pubblici medesimi.

2. Non possono iscriversi al registro durante il loro mandato o il loro incarico e comunque per i tre anni successivi al termine del loro mandato o alla cessazione del loro incarico:

a) i decisori pubblici ad eccezione dei soggetti che, pur agendo per conto di enti pubblici economici, svolgono l'attività di rappresentanza di interessi particolari;

b) i dipendenti di amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici non economici;

c) i soggetti titolari di incarichi conferiti da parte delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

d) i soggetti titolari di incarichi individuali presso le amministrazioni pubbliche, in qualità di personale estraneo alle stesse, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

e) i dirigenti di partiti, movimenti e associazioni politiche o sindacali, nonché i

giornalisti pubblicisti e professionisti, salvo che questi ultimi siano stati espressamente a ciò autorizzati dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e che rinuncino a esercitare, anche a titolo gratuito, l'attività giornalistica nel periodo in cui risultino iscritti al registro;

f) i soggetti di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

3. L'Autorità verifica il possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 e può richiedere, ove necessario, la trasmissione di dati e informazioni integrative.

4. Gli iscritti al registro presentano per via telematica e sotto la propria responsabilità, entro il 31 dicembre di ogni anno, una dettagliata relazione sull'attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno, pubblicata nell'apposita sezione *internet* di cui all'articolo 4, comma 1, 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, nonché i soggetti terzi che hanno partecipato all'attività stessa. Ove sia iscritto un soggetto giuridico diverso da persona fisica, è presentata una relazione unitaria.

5. L'Autorità può in qualsiasi momento chiedere agli iscritti al registro, ove lo ritenga necessario, la trasmissione di informazioni e dati integrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione di cui al comma 4.

6. Entro il 30 giugno di ogni anno, l'Autorità redige il rapporto sull'attività dei portatori di interessi particolari, segnalando eventuali criticità e avanzando proposte. Il rapporto è pubblicato nella sezione *internet* di cui all'articolo 4, comma 1.

Art. 6.

(Codice di comportamento)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Auto-

rità adotta un codice di comportamento dei portatori di interessi particolari volto a stabilire le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono un'attività di relazioni istituzionali.

2. Il codice di comportamento di cui al comma 1 è adottato e tempestivamente pubblicato dall'Autorità, previa consultazione dei portatori di interessi particolari che ne fanno richiesta nei modi e tempi stabiliti dall'Autorità medesima, all'interno dell'apposita sezione *internet* di cui all'articolo 4, comma 1.

Art. 7.

(Sanzioni)

1. L'inosservanza degli obblighi previsti dalla presente legge da parte dei soggetti iscritti al registro è sanzionata dall'Autorità mediante il richiamo scritto, la censura, la sospensione dall'iscrizione al registro fino a un anno o la cancellazione dal medesimo, a seconda della gravità del fatto e dell'entità delle conseguenze.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, il portatore di interessi particolari che svolga nei confronti dei decisori pubblici l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi senza essere iscritto al registro è punito con la sanzione amministrativa da 10.000 a 300.000 euro; la suddetta sanzione è pubblicata per estratto su due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico.

3. La violazione degli obblighi previsti dalla presente legge per i portatori di interessi particolari iscritti al registro è punita con la cancellazione per due anni dal registro, nonché con la sanzione pecuniaria da 5.000 a 150.000 euro; la suddetta sanzione è pubblicata per estratto su due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico.

4. I provvedimenti sanzionatori di cui alla presente legge sono adottati con provvedi-

mento motivato dall'Autorità e sono pubblicati nell'apposita sezione *internet* di cui all'articolo 4, comma 1, nel rispetto della normativa vigente in materia di tutela dei dati personali.

5. Le somme versate a titolo di pagamento delle sanzioni amministrative di cui al presente articolo sono trasferite al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera *a*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

6. Le controversie relative all'applicazione delle sanzioni di cui al presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 8.

(Clausola di invarianza finanziaria)

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. 9.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. A decorrere dal giorno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, è previsto un periodo transitorio di tre anni durante il quale l'iscrizione al registro è su base volontaria. Trascorso tale periodo, l'iscrizione al registro da parte dei portatori di interessi particolari che intendano svolgere l'attività di relazioni istituzionali presso i decisori pubblici è obbligatoria.

2. 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 alla presente legge, secondo i princìpi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento.

Art. 10.

(Entrata in vigore)

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