

N. 244-403-780-1417-1628-2327-2576-2586-2610-4594-ter-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE RECANTI MISURE PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DEI FENOMENI DI CORRUZIONE

Presentata alla Presidenza il 25 marzo 1998(Relatore: **LI CALZI**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAMMOLA, PALUMBO, FLORESTA (244); LUCCHESI, FRONZUTI, GRILLO, OSTILLIO, SCOCA, TASSONE, D'ALIA, PAGANO, CARDINALE, BALOCCHI, COLLAVINI, FABRIS, ZACCHERA, BURANI PROCACCINI, FRAGALÀ, CASCIO, PIVA (403); PECORARO SCANIO (780); FRATTINI (1417); VELTRI (1628); VELTRI, SINISCALCHI, ORLANDO, PECORARO SCANIO, STAJANO, PETRELLA, BRANCATI, DI STASI, OLIVIERI, SICA, CAMBURSANO, FRAU, LUCIDI, LUMIA, MALGIERI, MANGIACAVALLLO, MASELLI, MIGLIORI, PISCITELLO, POLI BORTONE, POZZA TASCA, REPETTO, SCOZZARI, SOAVE, VALETTO BITELLI, PITTELLA, BIELLI (2327); VELTRI, MALGIERI, SOAVE, COSTA, CAMBURSANO, SICA, LOMBARDI, OLIVERIO, LUMIA, GIACALONE, MANGIACAVALLLO, SCOZZARI, ORLANDO, NARDONE, SINISCALCHI, NIEDDA, REPETTO, BRANCATI, PISTELLI, FERRARI, MAGGI, OLIVIERI, DEL BONO, CORSINI, ANGELICI, SCHMID, DI STASI, PETRELLA, PECORARO SCANIO, POZZA TASCA, PISCITELLO, NOVELLI, DANIELI (2576); TREMAGLIA, FRAGALÀ (2586); PISCITELLO, DANIELI, SCOZZARI (2610); OSTILLIO, DANESI (4594)

Disciplina dell'attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi

(Già articoli da 21 a 24 del testo unificato delle proposte di legge nn. 244, 403, 780, 1417, 1628, 2327, 2576, 2586 e 2610, approvato in sede referente dalla Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione, stralciati con deliberazione dell'Assemblea il 21 gennaio 1998). La proposta di legge n. 4594 è stata abbinata in data 25 marzo 1998.

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che disciplina le attività di relazione si fonda sulla premessa precisa che non si tratta di reprimere e neppure soltanto di contenere un'attività intrinsecamente illecita ed irredimibile, da vedersi necessariamente come pesantemente gravata dal sospetto.

L'attività di relazione caratterizza, al giorno d'oggi, le grandi democrazie per due ordine di motivi.

Dalle decisioni assunte in sede rappresentativa dipendono spesso interessi di grande rilievo che, tuttavia, non possono iscriversi tra quelli generali.

In sede rappresentativa, talora, si devono assumere decisioni ad alto contenuto tecnico delle quali rischia di non essere ben considerata tutta la portata.

Le attività di relazione, occasionali o sistematiche, sono, dunque, finalizzate a perseguire fini leciti ma non di interesse generale ed è utile alla stessa democrazia che sia conosciuto ogni aspetto del problema oggetto di valutazione e di decisione.

La disciplina delle attività di relazione, pertanto, afferma il principio della loro liceità ed esige soltanto che esse si svolgano in piena trasparenza, all'interno di un sistema che preveda un serio controllo.

L'articolo 1 istituisce presso gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati i registri delle attività di relazione con i componenti delle Assemblee legislative. È istituito anche, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il registro delle attività di relazione con i titolari di pubbliche funzioni.

Lo stesso articolo stabilisce che tali registri siano pubblici.

L'articolo 2 definisce l'attività di relazione e determina puntualmente le esclusioni dalla disciplina. È attività di relazione ogni informazione, orale o scritta, resa da singoli o da associati, ai parlamentari, al Governo, ai dirigenti della pubblica amministrazione.

Non danno, invece, luogo ad attività assoggettabili alla disciplina quelle svolte per interesse pubblico, sociale o umanitario, quelle delle organizzazioni sindacali e di categoria, le comunicazioni scritte ed orali rivolte indistintamente al pubblico, le dichiarazioni rese in incontri ed audizioni con il Governo o con le Commissioni e i Comitati parlamentari. Tali esclusioni si fondano sull'incontrovertibile presupposto che si tratta comunque di attività pubbliche, delle quali chiunque può avere contezza.

L'articolo 3 stabilisce l'obbligo di iscrizione nei registri per tutti coloro che svolgono attività di relazione.

Poiché il fine della disciplina è di rendere trasparente l'attività di relazione, l'iscrizione nei registri è il primo dei due soli obblighi cui devono sottoporsi coloro che la esercitano.

Lo stesso articolo fa divieto di iscrizione nei registri, nei tre anni successivi alla scadenza del loro mandato, ai componenti delle due Camere e a tutti coloro che hanno rivestito cariche dirigenziali nella pubblica amministrazione, nel parastato e negli enti statali. Il divieto di iscrizione si estende anche ai giornalisti iscritti all'Associazione della stampa parlamentare. Si intende in tal modo evitare una discutibile

commistione di funzioni. Sono esclusi da questo divieto coloro che, prima di accedere a cariche o nomine pubbliche, svolgevano attività di relazione, nell'intento di salvaguardare la loro professionalità.

Inoltre, l'articolo 3 determina con precisione l'esclusione dall'obbligo di iscrizione nei registri per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, per i dirigenti politici, per i giornalisti nell'esercizio della loro professione, per i diplomatici stranieri, per i rappresentanti degli enti ecclesiastici e delle confessioni religiose. Si tratta di categorie di persone per le quali l'attività di relazione è strettamente connessa alle loro funzioni e che da tutti possono essere riconosciute nello svolgimento delle stesse.

Sono altresì esclusi dall'obbligo di iscrizione nei registri coloro i quali svolgono attività di relazione in modo del tutto sporadico. Si ritiene, infatti, che non sia utile gravare di obblighi chi non eserciti l'attività di relazione in modo continuativo. Anzi un eccesso di regolamentazione potrebbe allontanare da un rapporto diretto con i rappresentanti dei pubblici poteri un certo numero di cittadini e ciò non è nell'interesse della democrazia.

L'articolo 4 stabilisce il contenuto dei registri. In essi vanno annotati le generalità e i recapiti di chi svolge l'attività di relazione e di chi ha interesse nella stessa attività, la descrizione dell'attività svolta e che si intende svolgere, i soggetti istituzionali contattati e che si intendono contattare.

L'articolo 5 introduce il secondo degli obblighi che è tenuto a rispettare chiunque svolga attività di relazione. Tale obbligo consiste nel depositare presso gli uffici cui spetta la tenuta dei registri una relazione semestrale sull'attività svolta, sugli obiettivi conseguiti, sui mezzi impiegati, sulle spese sostenute. Inoltre, le relazioni devono dar conto delle persone o degli enti che sono stati rappresentati nell'attività di relazione, delle eventuali variazioni intervenute, del numero dei dipendenti o collaboratori impiegati in tale attività e del numero dei soggetti istituzionali contattati. Si richiede,

in sostanza, di fornire informazioni essenziali, non vessatorie, ma utili a rendere pubbliche e trasparenti le attività di relazione.

L'articolo 6 stabilisce gli adempimenti cui sono tenuti gli uffici che tengono i registri delle attività di relazione. Essi possono disporre verifiche sulla documentazione presentata. La Presidenza del Consiglio, di sua iniziativa o su richiesta degli Uffici di Presidenza delle Camere, verifica la completezza e la veridicità delle relazioni depositate dagli obbligati. Gli stessi uffici redigono, alla fine di ogni anno, relazioni riassuntive di tutte le attività di relazione svolte e le rendono pubbliche.

L'articolo 7 disciplina le sanzioni per le violazioni di cui alla presente legge. Tali violazioni possono essere: l'omessa iscrizione nei registri, il mancato deposito delle relazioni, la non ottemperanza alla richiesta di fornire ulteriori dati. Le violazioni vengono punite con sanzioni amministrative, graduate in relazione alla loro gravità.

L'esclusione delle sanzioni dalla previsione penalistica risponde alla logica complessiva che ispira la proposta di legge. La disciplina, infatti, mira a stabilire che la sola condizione alla quale devono sottostare le attività di relazione è quella della loro trasparenza. L'eventuale violazione dà, quindi, luogo ad un comportamento non corretto da sanzionare efficacemente, ma non configura la fattispecie di un reato punibile penalmente.

L'articolo 8, nel rispetto dell'autonomia delle regioni, determina il loro obbligo a disciplinare sulla base dei principi che ispirano la presente legge, le attività di relazione con le assemblee e con le giunte regionali, provinciali e comunali.

L'articolo 9 contiene norme transitorie, con le quali si dispone che gli uffici cui spetta la tenuta dei registri provvedano ad attivare i servizi idonei a far applicare la nuova disciplina e si fissa entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge la scadenza degli obblighi in sede di prima applicazione.

La disciplina proposta è agile e facilmente applicabile perché non contiene alcuna regola tesa a penalizzare l'attività di relazione. Le norme contenute nella presente proposta di legge sono utili a separare agli occhi della pubblica opinione le attività di relazione svolte con serietà e con trasparenza da ogni altro rapporto equivoco e che, perciò, non può svolgersi alla luce del sole.

La proposta di legge, che sottoponiamo al vostro esame ed alla vostra approvazione, colma una lacuna. L'assenza di disciplina per attività così delicate come quelle di relazione è stata e può essere causa di fraintendimenti e di degenerazioni, ai quali si ovvia efficacemente con le norme proposte.

LI CALZI, *Relatore*.

TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE
DERIVANTE DALLO STRALCIO

ARTT. 1-20.

.....

.....

.....

CAPO III.

DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI RELAZIONE, PER FINI NON ISTITUZIONALI O DI INTERESSE GENERALE, SVOLTA NEI CONFRONTI DEI MEMBRI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E DEI RESPONSABILI DEGLI ORGANISMI AMMINISTRATIVI

ART. 21.

(Obbligo di iscrizione nei registri).

1. Sono istituiti presso gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e presso il Garante i registri delle persone, delle associazioni e delle società che svolgono, per fini non istituzionali o di interesse generale, attività di relazione con i membri delle assemblee legislative e con i responsabili degli organismi amministrativi, attraverso proposte, suggerimenti, richieste intesi a perseguire, con l'attività legislativa o amministrativa, interessi di gruppi, categorie e imprese.

2. I soggetti che intendono svolgere l'attività di cui al comma 1 sono tenuti ad iscriversi nei relativi registri. Allo stesso obbligo soggiacciono le società che hanno uno o più dipendenti preposti a tenere i rapporti con i parlamentari e con i pubblici amministratori.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI RELAZIONE SVOLTA NEI CONFRONTI DEI COMPONENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E DEI TITOLARI DI PUBBLICHE FUNZIONI

ART. 1.

(Registri delle attività di relazione).

1. Le attività di relazione svolte nei confronti dei componenti delle assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni si informano ai principi di pubblicità e trasparenza.

2. Sono istituiti presso gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati i registri delle attività di relazione nei confronti dei componenti delle assemblee legislative. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il registro delle attività di relazione nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni.

3. I registri sono pubblici.

(V. articolo 3, comma 1).

3. Le attività di cui al comma 1 non possono essere svolte dai membri delle Camere nonché dai soggetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e da quelli di cui alla lettera l) del comma 1 dell'articolo 11 della presente legge nei tre anni successivi alla cessazione del mandato parlamentare, dell'incarico ovvero dell'ufficio ricoperto. La medesima disposizione si applica nei confronti degli iscritti all'Associazione della stampa parlamentare.

(V. articolo 3, comma 3).

ART. 2.

(Definizione dell'attività di relazione).

1. Per attività di relazione si intende ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta anche per via elettronica, intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei seguenti soggetti istituzionali:

a) componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

b) Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri, Sottosegretari di Stato;

c) dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni;

d) personale con trattamento superiore delle amministrazioni militari, personale inquadrato nell'VIII e nella IX qualifica funzionale delle pubbliche amministrazioni anche militari o comunque formalmente assegnato a mansioni proprie delle medesime qualifiche.

2. Non sono attività di relazione:

a) le attività svolte per fini di interesse pubblico, di carattere generale, sociale o umanitario;

b) le attività svolte da organizzazioni sindacali e di categoria;

c) le comunicazioni scritte e orali rivolte al pubblico ed effettuate anche a mezzo di stampa, radio e televisione;

d) le dichiarazioni rese nel corso di incontri e audizioni pubbliche dinanzi a rappresentanti del Governo, alle Commissioni ed ai Comitati parlamentari.

ART. 3.

(Obbligo di iscrizione nei registri).

1. Chiunque svolga attività di relazione è tenuto ad iscriversi nei registri di cui all'articolo 1.

2. L'iscrizione deve essere effettuata una sola volta, con le modalità di cui all'articolo 4, entro quarantacinque giorni dall'inizio dell'attività di relazione nei confronti di uno o più dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1.

3. Non possono iscriversi nei registri:

a) i componenti delle due Camere, nonché i soggetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, durante il loro mandato o incarico e nei tre anni successivi alla cessazione del mandato parlamentare o dell'incarico ricoperto, con esclusione di coloro i quali svolgevano in modo continuativo tale attività in precedenza;

b) gli iscritti all'Associazione della stampa parlamentare.

4. Sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nei registri:

a) i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni;

b) i dirigenti dei partiti e movimenti politici;

c) i giornalisti nell'esercizio della loro attività professionale di informazione rivolta al pubblico;

d) gli ambasciatori e i diplomatici stranieri in relazione alle attività svolte per conto e nell'interesse di Stati esteri;

e) i rappresentanti di enti ecclesiastici e delle confessioni religiose in relazione alle attività svolte per conto e nell'interesse di tali enti o confessioni;

4. Nei registri di cui al comma 1 devono essere annotati:

a) nome, indirizzo, numero telefonico, sede d'affari principale della persona fisica o associazione o società e dei rispettivi rappresentanti o amministratori che svolgono le attività di cui al comma 1;

b) composizione del capitale sociale, nel caso di società di capitali;

c) descrizione dell'attività che si intende svolgere e indicazione dei relativi metodi e mezzi che si intendono impiegare;

d) elenco dei clienti per i quali si intende agire;

e) descrizione dell'attività svolta da ogni singolo cliente.

ART. 22.

(Relazioni dei soggetti iscritti nei registri).

1. Entro sessanta giorni dall'inizio di ogni singola attività, gli iscritti nei registri di cui al comma 1 dell'articolo 21 sono obbligati a presentare alle autorità cui spetta la tenuta dei registri medesimi una dettagliata relazione che indichi le finalità della loro azione, le persone contattate e da contattare, i mezzi che si intendono impiegare e la previsione di spesa.

2. Entro sessanta giorni dalla conclusione di ogni singola attività, gli iscritti nei registri di cui al comma 1 dell'articolo 21 sono obbligati a presentare alle autorità cui spetta la tenuta dei registri medesimi una dettagliata relazione che dia conto dell'attività svolta nonché degli obiettivi conseguiti e indichi le persone contattate, i mezzi impiegati e le spese sostenute, comprese quelle per eventuali omaggi e donativi.

f) coloro i quali hanno svolto o svolgono attività di relazione occasionalmente e comunque per non più di un'attività di relazione nel corso di un anno.

ART. 4.

(Contenuto dei registri).

1. Nei registri devono essere annotati:

a) nome, indirizzo, numero telefonico, sede d'affari principale della persona fisica, associazione, ente o società e dei rispettivi rappresentanti, amministratori e dipendenti che svolgono attività di relazione;

b) nome, indirizzo, numero telefonico, sede d'affari principale di ogni persona fisica, associazione, ente o società e dei rispettivi rappresentanti, nel cui interesse viene svolta l'attività di relazione;

c) la descrizione dell'attività di relazione svolta o che si intende svolgere per conto proprio o nell'interesse di terzi e delle finalità che si intendono perseguire;

d) i soggetti istituzionali contattati e che si intendono contattare.

ART. 5.

(Relazione dei soggetti iscritti nei registri).

3. Alla fine di ogni anno gli iscritti nei registri di cui al comma 1 dell'articolo 21 sono obbligati a presentare alle autorità cui spetta la tenuta dei registri medesimi una dettagliata relazione, contenente l'elenco dei clienti assistiti con le eventuali variazioni intervenute, l'elenco dei dipendenti o dei collaboratori che hanno partecipato all'attività, l'elenco delle persone contattate, l'indicazione dei settori di intervento, l'elenco di tutte le attività svolte ed un rendiconto delle spese sostenute.

ART. 23.

(Verifica delle relazioni).

1. I registri di cui al comma 1 dell'articolo 21 e le relazioni presentate dai soggetti iscritti nei registri medesimi sono pubblici.

2. Il Garante di sua iniziativa ovvero su richiesta degli Uffici di presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati procede a verificare la completezza e la veridicità delle relazioni presentate dagli iscritti nei registri. Le stesse autorità provvedono alla fine di ogni anno a redigere una relazione complessiva su tutte le attività svolte dagli iscritti nei registri. Tale relazione è pubblica.

ART. 24.

(Sanzioni).

1. In caso di omessa iscrizione nei registri di cui al comma 1 dell'articolo 21, si applica la sanzione amministrativa da 5 a 100 milioni di lire.

1. Entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, gli iscritti nei registri sono obbligati a presentare agli uffici cui spetta la tenuta dei registri medesimi una relazione dell'attività svolta nel semestre, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi conseguiti, dei mezzi impiegati e delle spese sostenute.

2. Le relazioni devono, inoltre, contenere un elenco delle persone, associazioni, enti o società e dei rispettivi rappresentanti nel cui interesse l'attività è stata svolta, con le eventuali variazioni intervenute, dei dipendenti o collaboratori che hanno partecipato all'attività e dei soggetti istituzionali contattati.

ART. 6.

(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 all'articolo 5.

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. 7.

(Sanzioni).

1. In caso di omessa iscrizione nei registri si applica la sanzione amministrativa da 10 a 100 milioni di lire.

2. Nei confronti degli iscritti nei registri di cui al comma 1 dell'articolo 21 che depositino una delle relazioni previste dall'articolo 22 in modo incompleto, si applica una sanzione amministrativa fino a 50 milioni di lire.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2 è altresì dichiarata, nei confronti dei soggetti responsabili, l'inabilitazione all'esercizio dell'attività di cui all'articolo 21.

4. Le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 sono comminate dal Garante, al quale gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati trasmettono gli atti quando ne ricorrano gli estremi.

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 5 a 50 milioni di lire.

3. 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. 8.

(Regioni ed enti locali).

1. Le regioni provvedono con proprie leggi ad assicurare l'osservanza dei principi contenuti nella presente legge, per disciplinare le attività di relazione svolte nei confronti dei consiglieri regionali e provinciali, dei presidenti e dei componenti delle giunte regionali e provinciali, dei consiglieri comunali, dei sindaci e dei componenti delle giunte comunali.

ART. 9.

(Norme transitorie).

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e la Presidenza del Consiglio dei ministri adottano le iniziative opportune affinché siano attivate le

strutture ed i servizi idonei allo svolgimento delle attività di relazione da parte degli iscritti nei registri e sia predisposta la modulistica per la redazione delle relazioni.

2. In sede di prima applicazione, i soggetti interessati sono tenuti all'iscrizione nei registri entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ARTT. 25-29.

.....
.....
.....

