

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4594

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

OSTILLIO, DANESE

Disciplina delle attività di rappresentanza
di interessi con i soggetti istituzionali

Presentata il 24 febbraio 1998

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel nostro ordinamento i tentativi di disciplinare con legge l'attività di rappresentanza di interessi, comunemente nota con il termine di « lobbismo », non sono andati finora a buon fine sia per una giusta 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.

Eppure lo svolgimento ufficiale, entro regole predefinite, dell'attività di rappresentanza di interessi può essere utile allo stesso funzionamento delle istituzioni, 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.

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 una opinione sempre più diffusa, è 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 ci dice, 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, lo svolgimento di recenti dibattiti parlamentari ha dimostrato che anche in Italia è convinzione ormai diffusa che l'attività di *lobbying*, se correttamente esercitata, sia compatibile e con-naturale alla stessa funzione di rappresen-tanza 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 parlamen-tare« 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, consen-tendo un esercizio senza regole di questa attività, la rende più rischiosa per le isti-tuzioni e potenzialmente dannosa per la generalità dei cittadini.

Per tali motivi i tempi sono maturi per introdurre anche nel nostro ordinamento il principio che rappresentare ufficialmente presso le istituzioni interessi dichiarata-mente di parte secondo regole di traspa-renza valide per tutti è una attività lecita, che è doveroso da parte delle istituzioni ascoltare tale voci e che un contraddittorio trasparente, in cui le parti in causa pos-

sano 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 globalizza-zione 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 e, quindi, dialogare con esse per cono-scerne direttamente natura e finalità.

A tali esigenze risponde la presente proposta di legge, che, con l'articolo 1, definisce l'attività di rappresentanza di in-teressi come quell'attività volta a presen-tare posizioni, richieste ed esigenze proprie sia nell'attività delle Camere che in quella della pubblica amministrazione. È sem-brato, infatti, che anche a causa delle tendenze delegificatorie in atto nel nostro ordinamento, che attribuiscono alla pub-blica amministrazione competenze norma-tive sempre più vaste, una disciplina della rappresentanza di interessi sarebbe stata incompleta se non avesse compreso anche i rapporti e i contatti svolti nei confronti della pubblica amministrazione, compren-dendo con tale termine anche le Autorità garanti di settore.

Il comma 1 dell'articolo 2 provvede a istituire il registro di coloro che svolgono l'attività di rappresentanza di interessi, mentre l'obbligatorietà dell'iscrizione e i dati che devono essere iscritti nei registri sono previsti nell'articolo 3, che prevede anche alcune particolari esclusioni, in re-lazione a cariche e professioni particolari.

Con l'articolo 4 gli iscritti nei registri sono tenuti a presentare all'inizio di ogni anno una relazione sull'attività svolta nel-l'anno precedente, comprendente tutti i dati necessari a valutare la legittimità delle azioni poste in essere, quali l'elenco dei soggetti contattati, i settori rappresentati e le spese sostenute.

Con l'articolo 5 è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una commissione che, anche in rappresentanza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ha compiti di controllo sulle attività di cui all'articolo 1. La com-missione, allo scopo, può avvalersi di per-sonale della Presidenza del Consiglio dei

ministri, di altre pubbliche amministrazioni oltre che delle Camere come risulta dall'articolo 6.

Con l'articolo 7 sono previste sanzioni pecuniarie sia per chi svolge l'attività di rappresentanza di interessi senza essere iscritto nei registri sia per chi non ottempera all'obbligo di presentare o di completare nei tempi e nei modi dovuti le relazioni annuali sull'attività svolta. Le sanzioni sono comminate dalla commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo 8 stabilisce che i registri sono pubblici e che le modalità per la loro consultazione sono disciplinate con appositi regolamenti deliberati dagli Uffici di Presidenza delle Camere e con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per i registri della Presidenza del Consiglio. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi presso la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica appositi regolamenti disciplinino l'accesso alle rispettive sedi, prevedendo spazi appositi e specifici mezzi tecnici.

L'articolo 9 prevede che anche gli ordinamenti regionali si conformino ai principi stabiliti dalla legge provvedendo a disciplinare le attività di relazione svolte nei confronti degli organi regionali, provinciali e comunali, limitatamente, per quanto riguarda questi ultimi, ai comuni capoluogo di provincia o con una popolazione superiore a venticinquemila abitanti.

L'articolo 10 dispone l'obbligo per le aziende con un fatturato annuo superiore a lire 100 miliardi o con un numero di dipendenti superiore a 300 di designare il responsabile della struttura con il compito di seguire i rapporti con il Parlamento ed il Governo.

L'articolo 11 prevede l'istituzione del registro delle associazioni di coloro che svolgono professionalmente attività di comunicazione, nonché relazioni pubbliche e istituzionali.

L'articolo 12 prevede, infine, le norme transitorie necessarie a regolare l'applicazione della legge nella sua fase iniziale.

L'articolo 13 disciplina l'entrata in vigore della legge.

PROPOSTA 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 finalizzata, in modo diretto e con riguardo a specifici provvedimenti, a rappresentare posizioni, richieste ad esigenze proprie, ovvero di uno o più committenti o datori di lavoro, nei confronti delle Camere, del Governo, della pubblica amministrazione, delle autorità garanti e agenzie di settore, delle regioni e degli enti locali.

2. Le attività di cui al comma 1 devono essere informate a criteri di trasparenza e svolte nel rispetto degli obblighi della presente legge, attraverso qualsiasi mezzo, ivi compresi proposte, suggerimenti, studi, ricerche ed analisi scritti, orali e su mezzi informatici.

ART. 2.

(Istituzione dei registri).

1. È istituito presso gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati il registro delle persone fisiche che, nell'interesse proprio o in rappresentanza e nell'interesse di società, associazioni, enti o altri organismi pubblici e privati, svolgono le attività di cui all'articolo 1 nei confronti di parlamentari o di consiglieri parlamentari delle Camere.

2. È altresì istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il registro delle persone fisiche che, nell'interesse proprio o in rappresentanza e nell'interesse di società, associazioni, enti o altri organismi pubblici e privati, svolgono l'attività di cui all'articolo 1 nei confronti dei componenti del Governo, dei dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, dei membri delle Autorità garanti e agenzie di

settore nonché del personale direttivo dipendente da tali soggetti.

3. I registri di cui ai commi 1 e 2 sono pubblici e la loro consultazione è regolata dall'articolo 8.

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 sessanta giorni dall'inizio dell'attività.

2. Nei registri devono essere annotati:

a) il nome, l'indirizzo, i recapiti 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 e il domicilio o la sede del soggetto o dei soggetti in favore dei quali 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 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;

b) 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 lire 500 mila.

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.

(Istituzione della Commissione per le verifiche).

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una commissione composta da cinque membri, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Presidente della Corte di cassazione e dal Presidente del Consiglio di Stato, con compiti di controllo sulle attività di cui all'articolo 1.

ART.6.

(Modalità delle verifiche).

1. Relativamente alle attività svolte nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, la Commissione ha compiti di controllo sul registro di cui al medesimo comma e di verifica, ove ritenuto opportuno, sulle relazioni di cui all'articolo 4, in ordine alla loro veridicità e completezza, richiedendo, se necessario, la produzione di ulteriori dati al riguardo.

2. La Commissione, su richiesta degli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, esercita le stesse funzioni di cui al comma 1 nei confronti delle attività svolte nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 2.

3. La Commissione si avvale di una segreteria tecnica costituita da personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e, se necessario e su richiesta della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, previa opportune intese con le rispettive Presidenze, nonché di altre amministrazioni pubbliche.

ART. 7.

(Sanzioni).

1. L'esercizio dell'attività di cui all'articolo 1, comma 1, senza l'iscrizione nei registri di cui all'articolo 2 è punito con la sanzione amministrativa da lire 10 milioni a lire 100 milioni.

2. La mancata presentazione delle relazioni di cui all'articolo 4, è punita con la sanzione amministrativa da lire 5 milioni a lire 50 milioni. La stessa sanzione è applicata a coloro che non ottemperano alle richieste, formulate dai soggetti a cui spetta la tenuta dei registri o dalla commissione di cui all'articolo 5, di completare le informazioni e di fornire ulteriori dati.

3. I casi di recidiva sono puniti con una sospensione dall'esercizio dell'attività fino ad un massimo di dodici mesi.

4. Le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 sono irrogate dalla commissione di cui all'articolo 5. A tale scopo, per le sanzioni di propria competenza, gli Uffici di Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica trasmettono alla Commissione gli atti relativi ai soggetti da sanzionare.

ART. 8.

(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 alla 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. 9.

(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 discipli-

nare 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 mila abitanti;
- f) sindaci e membri delle giunte comunali dei comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore a 25 mila abitanti.

ART. 10.

(Obblighi per le aziende).

1. Le aziende con un fatturato annuo superiore a lire 100 miliardi o con un numero di dipendenti superiore a trecento hanno l'obbligo di designare il responsabile della struttura avente il compito di seguire i rapporti con il Parlamento ed il Governo.

ART. 11.

(Riconoscimento delle associazioni di categoria).

1. Ai sensi della legge 22 febbraio 1994, n. 146, è istituito il registro delle associazioni di coloro che svolgono professionalmente attività di comunicazione, nonché relazioni pubbliche e istituzionali. Il registro è tenuto dal Ministero di grazia e giustizia, che opera d'intesa con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), avvalendosi dei pareri e del supporto dell'apposita commissione istituita all'interno dello stesso CNEL.

ART. 12.

(Norme transitorie).

1. In sede di prima applicazione della presente legge, l'iscrizione di cui all'arti-

colo 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. 13.

(Entrata in vigore).

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

PAGINA BIANCA

