

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4880

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GALLI, LEHNER

Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni

Presentata il 12 gennaio 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'attività di relazione istituzionale tra soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni e componenti delle amministrazioni stesse è un carattere tipico delle grandi democrazie, direttamente connesso alla loro complessità. Questa materia, seppure più volte trattata a livello di Commissioni parlamentari nelle scorse legislature, non ha trovato concretezza in un provvedimento legislativo, lasciando l'importante questione del tutto irrisolta a differenza delle grandi democrazie e dalla stessa Unione europea, in cui la problematica è stata affrontata, normata, istituzionalizzata e assoggettata a controlli. Di fatto questa proposta di legge è la riproposizione di quanto già presentato a mia firma e di

altri colleghi nella XIV e nella XV legislatura (atti Camera n. 3485, XIV legislatura, e n. 3076, XV legislatura).

Infatti dalle decisioni assunte in sede rappresentativa o amministrativa dipendono spesso interessi di grande rilievo che, tuttavia, non possono iscriversi tra quelli generali; d'altro canto 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 istituzionale, 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 valuta-

zione e di decisione. Si tratta quindi non di reprimere, ma di regolamentare un fenomeno che, pur gravato spesso da pesanti sospetti, in realtà si configura come elemento idoneo a raggiungere soluzioni più funzionali e maggiormente aderenti alla realtà complessa del mondo politico, amministrativo ed economico.

La disciplina dell'attività di relazione istituzionale afferma un principio di liceità ed esige soltanto che essa si svolga in piena trasparenza, all'interno di un sistema che preveda una serie di controlli. La proposta di legge, che si sottopone al vostro esame e alla vostra approvazione, colma questa lacuna. L'assenza di una disciplina per attività così delicate come quelle di relazione è stata e può essere causa di fraintendimenti e di degenerazioni, a cui è necessario ovviare efficacemente.

Nella redazione del presente testo ci si è avvalsi del lavoro della Commissione speciale contro i fenomeni di corruzione politica istituita nella XIII legislatura, che giunse ad approvare un testo unificato, peraltro mai discusso dall'Assemblea di Montecitorio. Ma si è tenuto conto anche delle normative straniere, in particolare il *Lobbying Act* degli Stati Uniti d'America, che nel 1995 ha sostituito la precedente legge in materia del 1946.

Pertanto il testo elaborato dalla Commissione speciale nel 1998 è stato alleggerito in relazione a talune procedure ed è stato soppresso l'obbligo di dichiarare quali esponenti politici o amministrativi sono stati contattati principalmente in ragione del fatto che tale verifica può essere fatta dagli organi preposti in sede di controllo, non potendo opporre il lobbysta motivi di riservatezza o di segreto. D'altra parte per gli esponenti politici gli incontri e l'attività di relazione sono il « pane quotidiano » e si è inteso evitare nella pubblica opinione la costituzione di sospetti e di preconcetti che non si ha motivo di sollevare.

Gianfranco Pasquino, nel Dizionario di politica diretto da Norberto Bobbio e da Nicola Matteucci, definisce l'attività di *lobbying*: « È il processo per mezzo del quale i rappresentanti di gruppi di interesse,

agendo da intermediari portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision-makers*, i desideri dei loro gruppi. *Lobbying*, quindi, è soprattutto una trasmissione di messaggi dal gruppo di interesse ai *decision-makers* per mezzo di rappresentanti specializzati (e in alcuni casi, come negli USA) legalmente autorizzati ».

Appare chiaro che regolamentare i gruppi di interesse significa regolamentare il modo in cui tali gruppi possono influenzare il processo decisionale ovvero, in altri termini, regolamentare i rapporti tra i gruppi di interesse e i decisori politici.

L'articolo 1 detta i principi generali della legge ed istituisce, presso gli Uffici di presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, i registri delle attività di relazione istituzionale con i componenti delle Assemblee legislative. È istituito anche, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, il registro delle attività di relazione istituzionale con i titolari di pubbliche funzioni.

Lo stesso articolo stabilisce che tali registri sono pubblici e pubblicati su *internet*.

L'articolo 2 definisce l'attività di relazione e determina puntualmente le esclusioni dalla disciplina. È attività di relazione istituzionale ogni informazione, orale o scritta, resa da singoli o da associati, ai parlamentari, al Governo e ai dirigenti della pubblica amministrazione. Tale attività dovrà essere assoggettata ad un codice etico di comportamento, predisposto dalle amministrazioni destinatarie dell'attività di relazione, con cui il lobbista accetta di agire con trasparenza, nel rispetto degli obblighi fiscali, in assenza di condanne per corruzione ed evitando di elargire doni o benefici ai destinatari della sua attività.

Non danno, invece, luogo ad attività assoggettabili alla disciplina proposta quelle svolte per interesse pubblico, di carattere generale, sociale o umanitario, quelle delle organizzazioni sindacali, quelle a difesa dei consumatori e quelle di categoria, le comunicazioni scritte e orali rivolte indistintamente al pubblico, le di-

chiarazioni rese in incontri e in audizioni pubblici 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 istituzionale.

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

Lo stesso articolo stabilisce il divieto di iscrizione nei registri, nei due anni successivi alla scadenza del loro mandato, per i componenti delle due Camere e per tutti coloro che hanno rivestito cariche dirigenziali nella pubblica amministrazione e negli enti statali e parastatali. 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.

Inoltre, l'articolo 3 determina con precisione l'esclusione dall'obbligo di iscrizione nei registri per i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, per i dirigenti politici e sindacali, per i giornalisti nell'esercizio della loro professione, per gli ambasciatori e 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 istituzionale 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 de-

mocrazia. È inoltre inserita una norma transitoria che prevede che, in sede di prima attuazione della legge, i soggetti interessati si iscrivano entro sei mesi.

L'articolo 4 stabilisce il contenuto dei registri. In essi devono essere annotati le generalità e i recapiti di chi svolge l'attività di relazione istituzionale e di chi ha interesse nella stessa attività, la descrizione dell'attività svolta e che si intende svolgere e il tipo di rapporto contrattuale che lega il soggetto che svolge tale attività al gruppo di interesse che rappresenta.

L'articolo 5 introduce il secondo degli obblighi che è tenuto a rispettare chiunque svolga attività di relazione istituzionale. Tale obbligo consiste nel depositare, presso gli uffici cui spetta la tenuta dei registri, una relazione annuale sull'attività svolta, sugli obiettivi conseguiti, sui mezzi impiegati e sulle spese sostenute. Inoltre, le relazioni devono dare conto delle persone o degli enti che sono stati rappresentati nell'attività di relazione istituzionale. Si richiede, in sostanza, di fornire informazioni essenziali, non vessatorie, ma utili a rendere pubbliche e trasparenti le attività di relazione istituzionale.

L'articolo 6 stabilisce gli adempimenti cui sono tenuti gli uffici che tengono i registri delle attività di relazione istituzionale. Essi possono disporre verifiche sulla documentazione presentata. Il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, 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, entro il 30 giugno di ogni anno, relazioni complessive di tutte le attività di relazione istituzionale svolte e le rendono pubbliche.

L'articolo 7 disciplina le sanzioni per le violazioni alle disposizioni della 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 sono punite con sanzioni amministrative pecuniarie, 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 istituzionale è quella della loro trasparenza. L'eventuale violazione dà, quindi, luogo a un comportamento non corretto da sanzionare efficacemente, ma non configura una fattispecie autonoma di reato punibile penal-

mente, anche se l'esercizio dell'azione penale (o anche civile e amministrativa) da parte delle autorità preposte non può essere del tutto escluso.

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

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Registri delle attività
di relazione istituzionale).*

1. Le attività di relazione istituzionale, definite ai sensi dell'articolo 2, svolte nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni si informano ai principi di pubblicità e di trasparenza.

2. Presso gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sono istituiti i registri delle attività di relazione istituzionale nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, è istituito il registro delle attività di relazione istituzionale nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni.

3. I registri di cui al comma 2 sono pubblici e sono pubblicati sui siti *internet* delle rispettive amministrazioni.

ART. 2.

*(Definizione dell'attività
di relazione istituzionale).*

1. Per attività di relazione istituzionale 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, intesa 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 e Sottosegretari di Stato;

c) dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;

d) personale con trattamento superiore delle amministrazioni militari, personale inquadrato nelle qualifiche superiori delle pubbliche amministrazioni, anche militare, o comunque formalmente assegnato a mansioni proprie delle medesime qualifiche.

2. Non sono attività di relazione istituzionale:

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

b) le attività di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro;

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 audizioni e di incontri pubblici dinanzi a rappresentanti del Governo, alle Commissioni e ai Comitati parlamentari.

3. Ogni attività di relazione istituzionale deve uniformarsi al codice etico di comportamento che ogni amministrazione destinataria redige in concomitanza all'istituzione dei registri di cui all'articolo 3, improntandolo ai principi inderogabili di trasparenza, correttezza fiscale, assenza di condanne penali riconducibili ai reati di corruzione e divieto di elargire doni o altri benefici ai destinatari dell'attività di relazione istituzionale.

ART. 3.

(Obbligo di iscrizione nei registri).

1. Chiunque svolge un'attività di relazione istituzionale 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 trenta giorni dall'inizio

dell'attività di relazione istituzionale 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 dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, durante il loro mandato o incarico e nei due anni successivi alla cessazione del mandato parlamentare o dell'incarico ricoperto;

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 dei movimenti politici;

c) i dirigenti dei sindacati e delle associazioni di categoria a vocazione generale;

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

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

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

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

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

ART. 4.

(Contenuto dei registri).

1. Nei registri devono essere annotati:

a) gli estremi identificativi, la sede di affari principale della persona fisica, associazione, ente o società e dei rispettivi rappresentanti, amministratori e dipendenti che svolgono attività di relazione istituzionale;

b) gli estremi identificativi, la sede di affari principale di ogni persona fisica, associazione, ente o società e dei rispettivi rappresentanti, nel cui interesse è svolta l'attività di relazione istituzionale;

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

ART. 5.

(Relazione dei soggetti iscritti nei registri).

1. Entro il 15 aprile di ogni anno, gli iscritti nei registri sono obbligati a presentare agli uffici cui spetta la tenuta dei registri medesimi una relazione dell'attività di relazione istituzionale svolta nell'anno precedente, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi conseguiti, dei mezzi impiegati e delle spese sostenute.

2. Le relazioni presentate ai sensi del comma 1 devono, inoltre, contenere un elenco delle persone, associazioni, enti o società e dei rispettivi rappresentanti nel cui interesse l'attività di relazione istituzionale è stata svolta.

ART. 6.

(Verifiche).

1. Gli Uffici di presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, cui spetta la tenuta dei registri,

possono disporre verifiche sulle relazioni e sui documenti presentati dai soggetti esercenti le attività di relazione istituzionale ai sensi degli articoli 4 e 5 e iscritti nei registri, richiedendo, se necessario, la produzione di ulteriori dati al riguardo. Alle richieste degli uffici non possono essere opposti motivi di riservatezza o il segreto professionale.

2. Il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di sua iniziativa per l'attività di relazione istituzionale 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 istituzionale svolta nei confronti dei componenti del Parlamento, verifica la completezza e la veridicità delle relazioni di cui all'articolo 5.

3. Gli Uffici di cui al comma 1 provvedono, entro il 30 giugno di ogni anno, 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 pecuniaria del pagamento di una somma da 10.000 euro a 100.000 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 pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 euro a 50.000 euro.

3. Salvo fatto più grave, 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 2.

4. Le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 sono irrogate dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, al 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 di sessanta giorni dalla comunicazione con la quale lo stesso Ministro contesta agli interessati l'omessa ottemperanza agli obblighi di cui alla presente legge.

ART. 8.

(Regioni).

1. Le regioni provvedono con proprie leggi ad assicurare l'osservanza dei principi stabiliti dalla presente legge, per la disciplina delle attività di relazione istituzionale 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.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0056750