

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2283

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato CIANI

Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari
nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche

Presentata il 3 marzo 2025

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La presente proposta di legge nasce dalla necessità di regolare un fenomeno che è di tutta evidenza e risulta molto delicato, vista la difficoltà di addivenire – nonostante la richiesta di regolazione che arriva da più parti, compresi gli stessi « lobbisti » – ad una disciplina della rappresentanza degli interessi e dello svolgimento delle relazioni istituzionali.

L’attività di relazione istituzionale, consistente nel riportare al decisore politico le istanze di soggetti imprenditoriali o di altri gruppi economici nonché di interessi diffusi (associazioni, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, sindacati eccetera), in Italia è totalmente priva di regolazione, nonostante vi siano state importanti innovazioni in materia, soprattutto al livello delle istituzioni europee nonché negli ordinamenti di alcune regioni italiane, quali la Toscana, il Molise, l’Abruzzo, la Calabria, la Lombardia e la Puglia.

In tal senso, durante la scorsa legislatura, il Parlamento ha quasi raggiunto l’approvazione di una proposta di legge per una regolamentazione completa della materia. Il testo unificato (atto Camera n. 196 e abbinati) approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 gennaio 2022 non è riuscito a completare l’iter parlamentare a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Per quel che riguarda il contesto locale, l’articolo 1 della legge della regione Toscana 18 gennaio 2002, n. 5, così recita: « Ai fini della trasparenza dell’attività politica e amministrativa e della garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti, anche con riferimento ai gruppi di interesse presenti nella società toscana, nonché al fine di favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato, il Consiglio regionale riconosce tali gruppi e ne valorizza il ruolo in funzione dei principi sopradetti,

oltre che del pluralismo economico, sociale e culturale». Si prevedono pertanto sia il riconoscimento dell'attività di *lobbying* sia, all'articolo 4, le sanzioni per le « forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto ». Anche seguendo quale modello la legge della regione Toscana sono state successivamente emanate le altre leggi nelle regioni citate.

Nel quadro internazionale, invece, sono numerosi gli Stati che hanno da tempo adottato provvedimenti in materia di regolazione dell'attività dei rappresentanti di interessi. Ad esempio, il Parlamento francese ha avviato un approfondimento sulla regolamentazione delle attività di *lobbying* volto a garantire una maggiore trasparenza e integrità nelle relazioni tra i rappresentanti dei gruppi di pressione e l'Assemblea, definendo criteri di trasparenza, deontologia ed equità. In Germania, il *Bundestag* è stato il primo Parlamento europeo a disciplinare i rapporti con i gruppi di pressione. Nel 2022 è entrata in vigore la nuova legge federale 16 aprile 2021, n. 818, che prevede proprio l'istituzione di un registro dei rappresentanti di interessi nei confronti del *Bundestag* e del Governo federale. Nel Regno Unito, i parlamentari di entrambe le Camere sono vincolati al rispetto dei principi definiti nei codici di condotta adottati da ciascuna Assemblea, in conformità al *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* del 2014, che prevede, tra le altre misure, l'istituzione di un registro obbligatorio per i soggetti impegnati in attività di *lobbying*.

Si ritiene opportuno emulare tali encomiabili iniziative anche per le sedi istituzionali nazionali, al fine di garantire una maggiore trasparenza dei processi decisionali, in vista dell'adozione di una normativa generale. Poiché l'assenza di una regolamentazione del fenomeno lobbistico ha fatto sì che spesso lo si associasse a pratiche poco limpide, se non addirittura corrottive, volte a far prevalere interessi di piccoli gruppi di potere su quelli della collettività, è nostro dovere legiferare per fare in modo che il confronto con i rappresentanti di interessi diventi un elemento

di democraticità di un moderno sistema istituzionale.

Appare chiaro, pertanto, che accanto al soggetto politico occorre ormai considerare altri nuovi attori e altri nuovi canali per interpretare le istanze promosse dai soggetti economici e sociali e rappresentarle davanti alle istituzioni. In questo contesto, diventa improcrastinabile l'adozione di regole deontologiche e di norme di trasparenza volte a regolare i ruoli e i rapporti tra i portatori di interessi e i soggetti istituzionali.

La presente proposta di legge si propone di regolare l'attività di rappresentanza degli interessi nelle sedi istituzionali statali, informandosi ai principi di pubblicità e di partecipazione, al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano tali processi e una maggiore trasparenza in merito alle informazioni sulle quali i deputati e i senatori della Repubblica, i membri del Governo e i responsabili delle amministrazioni statali hanno potestà di fondare le proprie discussioni e deliberazioni.

La presente proposta di legge è composta di 10 articoli.

All'articolo 1 sono esposte le finalità del provvedimento, mentre l'articolo 2 stabilisce le definizioni relative al rappresentante di interessi (cosiddetto lobbista), all'attività di relazioni istituzionali (cosiddetto *lobbying*), alla nozione di decisore pubblico e alle sedi degli organi istituzionali statali.

All'articolo 3 sono previste norme sul registro dei rappresentanti di interessi particolari presso le sedi istituzionali statali. Il registro è istituito presso il Ministero della giustizia. I soggetti che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi particolari presso le sedi istituzionali statali sono tenuti all'iscrizione in tale registro. Sono, inoltre, determinate le informazioni da dichiarare e le cause di esclusione ed è prescritto l'obbligo di pubblicazione.

L'articolo 4 stabilisce i requisiti per l'iscrizione nel registro: maggiore età; assenza di condanne passate in giudicato nonché di interdizione dai pubblici uffici; assenza di dichiarazione di assoggetta-

mento a liquidazione giudiziale, a meno di intervenuta riabilitazione. Inoltre, viene stabilita la disciplina del codice deontologico che i rappresentanti di interessi debbono impegnarsi a rispettare.

L'articolo 5 stabilisce i doveri dei rappresentanti di interessi particolari, regola la predisposizione del rapporto sull'attività svolta e disciplina le funzioni relative al controllo sull'osservanza dei doveri medesimi.

All'articolo 6 sono previsti i diritti del rappresentante di interessi particolari, titolare di un'apposita tessera di riconoscimento, tra cui il libero accesso alle sedi degli organi istituzionali, secondo la disciplina da ciascuno di essi adottata, e alla documentazione concernente le materie di suo interesse, non coperta da segreto.

All'articolo 7 sono previste le sanzioni per eventuali violazioni delle previsioni della legge, tra cui in particolare quelle dei doveri stabiliti all'articolo 5. L'articolo 8 contiene le disposizioni in merito all'attività di rappresentanza di interessi presso gli organi costituzionali. Nello specifico si prevede che tali organi, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, possano disciplinare lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi particolari presso le rispettive sedi secondo i principi della presente proposta di legge in quanto applicabili ai propri ordinamenti. L'articolo 9 reca la clausola di invarianza finanziaria, mentre l'articolo 10 dispone che il provvedimento entri in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge disciplina l'attività di rappresentanza degli interessi nelle sedi istituzionali statali, secondo i principi di pubblicità e di partecipazione, al fine di garantire la trasparenza dei processi di formazione delle decisioni pubbliche e la conoscibilità dell'attività dei soggetti che concorrono allo svolgimento di tali processi mediante l'apporto di informazioni e la rappresentanza di interessi particolari.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge:

a) per « attività di rappresentanza di interessi » si intendono:

1) tutte le attività svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche pubbliche e i processi decisionali delle istituzioni pubbliche statali indicate alla lettera *d*);

2) tutte le comunicazioni individuali con un decisore pubblico statale, finalizzate a promuovere, elaborare, modificare o respingere un atto normativo, legislativo o regolamentare, o un provvedimento amministrativo generale;

3) l'organizzazione di incontri con un decisore pubblico statale presso le sedi istituzionali;

4) l'invio di studi, ricerche e analisi volti a influenzare il processo decisionale delle istituzioni pubbliche statali indicate alla lettera *d*);

b) per « decisori pubblici statali » si intendono i membri del Parlamento, i membri del Governo, i capi dei Dipartimenti e i

dirigenti generali delle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, nonché ogni altro soggetto al quale sia attribuito il potere di adottare con decisione definitiva un atto o provvedimento di cui al numero 2) della lettera a);

c) per « rappresentanti di interessi particolari » si intendono i soggetti che rappresentano presso i decisori pubblici statali, direttamente o indirettamente in quanto incaricati da terzi, interessi leciti di rilevanza non generale, anche aventi natura non economica, al fine di influire su processi decisionali pubblici in corso ovvero di promuovere o di respingere l'instaurazione di processi decisionali pubblici; sono compresi coloro che svolgono l'attività di rappresentanza di interessi particolari diffusi anche nell'ambito o per conto di organizzazioni non aventi scopo di lucro ovvero di organizzazioni il cui scopo prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari; non sono compresi coloro che, anche nell'ambito di organizzazioni il cui scopo prevalente è l'attività di rappresentanza di interessi particolari, rappresentano il soggetto interessato, su incarico da esso conferito, nel procedimento relativo all'adozione di un atto o provvedimento amministrativo non generale;

d) per « sedi istituzionali statali » si intendono le sedi del Governo e delle amministrazioni da esso dipendenti, anche a ordinamento autonomo.

Art. 3.

(Istituzione del registro dei rappresentanti di interessi particolari)

1. È istituito il registro dei rappresentanti di interessi particolari. Il registro è tenuto presso il Ministero della giustizia. Con regolamento emanato con decreto del Ministro della giustizia sono adottate le disposizioni necessarie per il suo funzionamento.

2. I rappresentanti di interessi particolari che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi particolari presso

le sedi istituzionali statali sono tenuti all'iscrizione nel registro di cui al comma 1.

3. Nel registro di cui al comma 1 sono indicati i seguenti dati:

a) i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante di interessi particolari;

b) i dati identificativi del portatore di interessi particolari dal quale il rappresentante di interessi particolari sia incaricato, nel caso in cui non dichiarati di rappresentare direttamente interessi particolari dei quali sia personalmente titolare;

c) l'interesse particolare che il rappresentante di interessi particolari intende rappresentare;

d) le risorse umane ed economiche delle quali il rappresentante di interessi particolari dispone per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi particolari.

4. Il registro di cui al comma 1 è pubblico. I nomi degli iscritti e i dati indicati al comma 3 sono pubblicati nel sito *internet* istituzionale del Ministero della giustizia e sono aggiornati periodicamente, secondo le disposizioni adottate con il regolamento di cui al medesimo comma 1.

5. Sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nel registro di cui al comma 1:

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

b) i dirigenti dei partiti e dei movimenti politici;

c) i dirigenti di associazioni di categoria;

d) i dirigenti delle organizzazioni sindacali;

e) gli ambasciatori e i rappresentanti diplomatici di Stati esteri, accreditati presso lo Stato italiano, in relazione alle attività svolte per conto e nell'interesse degli Stati da essi rappresentati;

f) i rappresentanti delle confessioni e degli enti religiosi, in relazione alle attività

svolte per conto e nell'interesse di tali confessioni o enti.

Art. 4.

(Requisiti per l'iscrizione nel registro e codice deontologico)

1. Per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, il rappresentante di interessi particolari:

a) deve aver compiuto il diciottesimo anno di età;

b) non deve avere riportato condanne passate in giudicato per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona e non deve essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici;

c) non deve essere stato dichiarato debitore assoggettato a liquidazione giudiziale ovvero fallito, salvo che sia stato riabilitato.

2. L'iscrizione nel registro è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi particolari a rispettare un codice deontologico adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il codice deontologico di cui al comma 2 è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e nei siti *internet* istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia.

Art. 5.

(Doveri dei rappresentanti di interessi particolari e rapporto sull'attività svolta)

1. A decorrere dal semestre successivo a quello dell'iscrizione nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, il rappresentante di interessi particolari trasmette ogni sei mesi, per via telematica, al Ministero della

giustizia una relazione sull'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta nei riguardi dei decisori pubblici statali nel semestre precedente. La relazione è comunicata alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è pubblicata nel sito *internet* istituzionale del Ministero della giustizia.

2. La relazione di cui al comma 1 contiene:

a) l'elenco delle attività di rappresentanza di interessi particolari svolte nel semestre;

b) l'elenco dei decisori pubblici statali nei confronti dei quali sono state svolte le attività di rappresentanza di interessi particolari nel semestre;

c) l'elenco delle risorse umane ed economiche effettivamente impiegate per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi particolari nel semestre.

3. Il Ministro della giustizia verifica l'attività dei rappresentanti di interessi svolta nell'anno precedente e vigila sull'osservanza dei doveri di cui alla presente legge e del codice deontologico di cui all'articolo 4, comma 2.

Art. 6.

(Diritti del rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro)

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, può presentare ai decisori pubblici statali, personalmente o per iscritto, richieste, proposte e suggerimenti, risultati di studi e di ricerche nonché qualsiasi altra comunicazione relativi agli oggetti e ai fini di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, e attinenti all'interesse rappresentato.

2. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro può accedere alle sedi istituzionali statali, secondo la disciplina da ciascuno di essi adottata, e alla documentazione concernente le materie attinenti all'interesse rappresentato, non coperta da segreto d'ufficio.

3. Il Ministero della giustizia rilascia al rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro una tessera personale di riconoscimento valida per i fini di cui ai commi 1 e 2.

Art. 7.

(Sanzioni)

1. Chiunque esercita l'attività di rappresentanza di interessi senza essere iscritto nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro. Il soggetto per incarico del quale l'attività è esercitata è responsabile in solido del pagamento della sanzione.

2. La violazione dei doveri previsti dalla presente legge da parte dei rappresentanti di interessi particolari iscritti nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, è accertata, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, dal Ministro della giustizia, il quale, in base alla gravità del fatto e all'entità delle conseguenze, irroga una delle seguenti sanzioni:

a) richiamo scritto;

b) censura;

c) sospensione dall'iscrizione nel registro di cui all'articolo 3, comma 1, per una durata da un mese a due anni;

d) cancellazione non definitiva dal registro di cui all'articolo 3, comma 1.

3. In caso di violazione reiterata nel corso di un biennio, si applica la sanzione della cancellazione definitiva dal registro.

4. In caso di cancellazione non definitiva, il soggetto che ha commesso la violazione non può chiedere nuovamente l'iscrizione nel registro prima che siano trascorsi tre anni dalla data in cui è stata irrogata la sanzione.

5. Le controversie relative all'applicazione dei commi 2, 3 e 4 sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 8.

(Attività di rappresentanza di interessi presso gli organi costituzionali)

1. Gli organi costituzionali, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, possono

disciplinare lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi particolari presso le rispettive sedi secondo i principi della presente legge in quanto applicabili.

Art. 9.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 10.

(Entrata in vigore)

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

PAGINA BIANCA



19PDL0132260