



Attività di rappresentanza di interessi A.C. T.U. 196 ed abb.

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 196 ed abb.
Titolo:	Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso d'esame in commissione

Contenuto

L'articolo 1 individua l'oggetto dell'intervento legislativo nella disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, intesa come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi "particolari", nell'osservanza della normativa vigente, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà verso di esse (comma 1). I principi che ispirano la disciplina introdotta dal testo sono quelli di pubblicità, partecipazione democratica e di trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali (comma 2).

L'articolo 2, nel recare, al comma 1, le definizioni del testo, individua i soggetti che esercitano la rappresentanza di interessi e le caratteristiche dell'attività di lobbying. Le attività di rappresentanza di interessi si configurano in ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali pubblici e svolta da specifici soggetti, i rappresentanti di interessi, in modo professionale. Tali attività si esplicano attraverso molteplici modalità quali la presentazione di domande di incontro, proposte, richieste studi, ricerche, analisi e documenti, anche mediante procedure digitali e di ogni altra attività volta a contribuire alla formazione delle decisioni pubbliche (lettera a). Per rappresentanti di interessi si intendono, in primo luogo, coloro che rappresentano presso i decisori pubblici, indicati più avanti, interessi definiti di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica, finalizzati a promuovere l'avvio di processi decisionali pubblici o a contribuire a quelli in corso. Sono compresi tra i rappresentanti di interessi anche i soggetti che svolgono, previo mandato, per conto dell'organizzazione di appartenenza l'attività di rappresentanza di interessi, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro o di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi (lettera b). Il testo definisce anche i portatori di interessi che sono suddivisi in due categorie (lettera c): le persone, enti, società o associazioni che, per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi particolari, incaricano rappresentanti di interessi; i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento delle citate attività. La lettera d) individua i decisori pubblici: rientrano in tale categoria i membri degli organi di rappresentanza e di Governo nazionali, ossia i membri del Parlamento e i membri del Governo (quindi Presidente del Consiglio, Ministri, Viceministri e Sottosegretari). Sono decisori pubblici anche i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali; i presidenti e i consiglieri delle province e delle città metropolitane; i sindaci, gli assessori e i consiglieri comunali dei comuni capoluogo di regione; i presidenti e gli assessori dei municipi o delle circoscrizioni dei comuni capoluogo di regione, i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti; gli organi di vertice degli enti pubblici statali; i titolari degli incarichi di vertice degli enti territoriali e degli enti pubblici. Alla lettera e), infine, i processi decisionali pubblici sono definiti come "ogni procedimento di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali".

Al riguardo, si valuti l'opportunità di sostituire il riferimento ai "presidenti delle città metropolitane" con quello, più preciso di "sindaci metropolitani".

L'articolo 3 definisce, al comma 1, i casi di esclusione dall'applicazione della legge. In particolare, le disposizioni introdotte con la proposta di legge non trovano applicazione nei confronti di giornalisti e funzionari pubblici, e per i rapporti con i decisori pubblici attinenti all'esercizio della loro professione o funzione (lettera a); alle persone che intrattengono rapporti o instaurano contatti con i decisori pubblici per raccogliere dichiarazioni destinate alla pubblicazione (lettera b); rappresentanti dei governi e dei partiti,

movimenti e gruppi politici di Stati stranieri (lettera c); rappresentanti delle confessioni religiose riconosciute (lett. d); partiti, movimenti e gruppi politici (lettera e). Inoltre, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 3, le disposizioni della proposta di legge non si applicano all'attività di rappresentanza di interessi particolari svolte da enti pubblici, anche territoriali, o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici; esponenti di organizzazioni sindacali, esponenti di organizzazioni imprenditoriali. Dal punto di vista oggettivo, in base al comma 1, le disposizioni in materia di rappresentanza di interessi non si applicano ai rapporti, agli oggetti e alle notizie la cui pubblicità costituisce violazione delle norme sul segreto di Stato, d'ufficio, professionale o confessionale (lett. f); all'attività di comunicazione istituzionale, come definita dalla normativa vigente (in particolare dalla legge 150 del 2000) (lett. g); alle comunicazioni, orali e scritte, rese nell'ambito di sedute e di audizioni delle Commissioni o di altri organi parlamentari e nell'ambito di consultazioni indette da amministrazioni o enti pubblici statali, regionali e locali (lett. h); all'attività di rappresentanza svolta nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli d'intesa o altri strumenti di concertazione (lett. i).

L'articolo 4 prevede l'istituzione di un registro dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi denominato "Registro per la trasparenza dell'attività di relazione per la rappresentanza di interessi" al quale sono tenuti ad iscriversi tutti coloro che intendono svolgere l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi. Il registro è istituito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Ai sensi del comma 2 il Registro istituito presso l'AGCM "sostituisce ogni altro registro per l'iscrizione di rappresentanti di interessi già istituito alla data di entrata in vigore della legge". Ai sensi del comma 5, nel registro devono essere indicati i dati anagrafici o la denominazione sociale e il domicilio professionale della persona fisica o dell'ente, società, associazione o altro soggetto che svolge l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi particolari; i dati identificativi del soggetto titolare degli interessi particolari per conto del quale è svolta l'attività di relazione; le risorse umane ed economiche delle quali il rappresentante di interessi dispone per lo svolgimento dell'attività.

L'articolo 5 istituisce una agenda degli incontri tra rappresentanti di interessi iscritti al registro e decisori pubblici. In particolare, si introduce l'obbligo da parte di ciascun rappresentante di interessi di tenere ed aggiornare con cadenza settimanale una propria agenda degli incontri con i decisori pubblici. I dati dell'agenda sono pubblicati, in formato aperto e riutilizzabile, nella parte del Registro aperta alla pubblica consultazione entro 20 giorni dall'inserimento da parte del rappresentante di interessi.

L'articolo 6 prevede l'adozione di un Codice deontologico da parte del Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici, istituito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui sono affidate – in base all'art. 7 - la tenuta del registro e le funzioni di controllo. Con riferimento all'attività parlamentare le funzioni del Comitato di sorveglianza sono svolte da una Commissione bicamerale in base a quanto stabilito dal comma 8 del suddetto articolo 7.

L'articolo 7 istituisce il Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Come già richiamato, con riferimento all'attività parlamentare, le funzioni del Comitato di sorveglianza sono svolte da una Commissione bicamerale. Il Comitato di sorveglianza istituito presso l'AGCM è nominato con decreto del Presidente della Repubblica ed è composto da un magistrato della Corte di cassazione, designato dal Primo Presidente della Corte di cassazione; da un magistrato della Corte dei conti, designato dal Presidente della Corte dei conti e da un membro del CNEL designato dal Presidente del CNEL che svolge le funzioni di presidente del Comitato di sorveglianza. La Commissione bicamerale sarà invece composta da cinque deputati e cinque senatori, nominati entro trenta giorni dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti dei due rami del Parlamento in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.

L'articolo 8 riconosce, al comma 1, ai rappresentanti di interessi iscritti nel Registro il diritto di presentare ai decisori pubblici domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti; svolgere ogni altra attività diretta a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale e concorrere alla formazione della decisione pubblica, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei loro confronti; accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici e acquisire documenti nel rispetto della normativa generale di cui alla legge n. 241 del 1990, in materia di accesso agli atti e al decreto legislativo n. 33 del 2013, in materia di accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. In base al comma 2, le forme e le modalità di esercizio di tali diritti sono rimesse a provvedimenti delle singole amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni e delle province autonome, secondo principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento. Tali provvedimenti sono adottati entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Il comma 3 specifica che, nell'ambito della propria autonomia, gli organi costituzionali adeguano il proprio ordinamento alle previsioni della legge.

In base all'articolo 9, vige il divieto per i rappresentanti di interessi di corrispondere, a titolo di liberalità, alcuna somma di denaro o altre utilità economicamente rilevanti a decisori pubblici (comma 1). Si prevede inoltre l'obbligo di ciascun rappresentante di interessi di predisporre, entro il 31 gennaio di ogni anno (a decorrere da quello successivo all'anno di iscrizione nel Registro), una relazione sull'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi svolta nell'anno precedente (comma 2). Quanto al contenuto della relazione, la proposta indica alcuni elementi obbligatori (comma 3): l'elenco delle attività di rappresentanza di interessi particolari svolte e dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte; l'indicazione delle risorse umane ed economiche effettivamente impiegate per lo svolgimento di tali attività e la segnalazione di eventuali criticità rilevate. Anche il Comitato di sorveglianza è tenuto a redigere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione annuale sull'attività dei lobbisti, nella quale possono essere segnalate eventuali criticità e formulate proposte.

L'articolo 10 regola in modo unitario la procedura di consultazione che ciascun decisore pubblico può indire qualora intenda proporre o adottare un atto normativo o regolatorio di carattere generale.

L'articolo 11 reca la disciplina sanzionatoria.

L'articolo 12 prevede la clausola di invarianza finanziaria e le disposizioni finali. Tra queste il comma 3 dispone che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguino i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella presente legge.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e autonomie territoriali

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla **competenza concorrente** in materia di professioni (articolo 117, terzo comma della Costituzione). Assumono anche rilievo la **competenza legislativa esclusiva** dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (articolo 117, secondo comma, lettera g), la **competenza residuale regionale** in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale (articolo 117, quarto comma, della Costituzione; in proposito si ricorda anche che l'articolo 123, primo comma, della Costituzione, rimette allo Statuto regionale l'individuazione dei principi fondamentali di funzionamento e organizzazione delle regioni); assume rilievo infine anche l'articolo 117, sesto comma, che afferma che comuni, province e città metropolitane hanno **autonomia regolamentare** in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Con riferimento alla competenza concorrente in materia di professioni, si ricorda che la Corte costituzionale, ad esempio con la **sentenza n. 98 del 2013**, ha affermato che "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato".

Come già segnalato, si ricorda che il **comma 3 dell'articolo 12** dispone che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguino i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella presente legge.

In proposito si segnala, che alcune regioni (vedi tabella sotto) hanno emanato leggi per regolamentare l'attività di rappresentanza di interessi presso le istituzioni regionali.

Regione	Legge	Titolo
Toscana	LR 5/2002	Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana
Molise	LR 24/2004	Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise
Abruzzo	LR 61/2010	Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari
Calabria	LR 4/2016	Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull'attività di rappresentanza di interessi particolari
Lombardia	LR 17/2016	Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale

Puglia	LR 30/2017	Disciplina dell'attività di <i>lobbying</i> presso i decisori pubblici
Emilia-Romagna	LR 27/2019	Norme per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nel processo legislativo e amministrativo.

Lo statuto speciale della Regione siciliana prevede inoltre la partecipazione alla elaborazione dei progetti di legge "delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali" (art. 12, comma 3).

Si valuti pertanto l'opportunità di approfondire le modalità di adeguamento da parte delle regioni e delle province autonome al provvedimento, con particolare riguardo all'individuazione, all'interno dello stesso, delle "norme fondamentali" cui appunto regioni e province autonome si dovranno adeguare.

A titolo di esempio, si segnala che potrebbe essere oggetto di approfondimento se tra tali "norme fondamentali" rientri la disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, che prevede che il registro pubblico per la trasparenza istituito presso l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato "sostituisca ogni altro registro per l'iscrizione di rappresentanti di interessi già istituito alla data di entrata in vigore della presente legge".

Senato: Nota breve n. 356

Camera: Nota Questioni regionali n. 216

15 dicembre 2021

Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

osservatorio@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

QR0216