

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 983

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLE DEPUTATE

**DE MONTE, PASTORELLA**

Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi

*Presentata il 10 marzo 2023*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici è un'attività esercitata da secoli in qualsiasi società, seppur differentemente avvertita in base alle diverse realtà storico-giuridiche di ciascun Paese. L'esperienza delle società anglosassoni, mutuata dalle istituzioni dell'Unione europea, ha dimostrato come la regolamentazione del settore, totalmente assente nella legislazione italiana, fornisca uno strumento non solo efficace per la lotta alla corruzione, ma anche essenziale per garantire la concreta efficacia delle politiche pubbliche e assicurare la partecipazione della società civile ai processi decisionali.

La cultura giuridica si è sempre opposta in maniera decisa alla istituzionalizzazione delle cosiddette «*lobbies*», il termine inglese comunemente impiegato per indicare i gruppi di interessi particolari, tuttavia

emerge in maniera sempre più evidente dalla cronaca quotidiana che i gruppi di pressione sono una realtà immanente, la cui attitudine può manifestarsi in maniera positiva o negativa a seconda che l'ordinamento preveda o meno una regolamentazione fondata sui principi di trasparenza, legalità e partecipazione.

L'obiettivo della presente proposta di legge, il cui contenuto ricalca in linea di massima quello della proposta di legge presentata nel corso della XVII legislatura (atto Senato n. 1497) è segnatamente il seguente: regolamentare le interazioni tra gruppi di interessi particolari e decisori pubblici, al fine di porre rimedio a lacune normative che favoriscono fenomeni gravi ed estremamente dannosi per la Repubblica, come l'opacità delle relazioni tra gruppi di pressione e istituzioni, nonché la conseguente corruzione, e, allo stesso tempo,

favorire l'adempimento del diritto-dovere costituzionale alla partecipazione dei cittadini alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Durante la XVIII legislatura, il Parlamento ha quasi raggiunto il risultato di assicurare al Paese una disciplina organica della rappresentanza di interessi. *L'iter* parlamentare della proposta di legge approvata in testo unificato in prima lettura alla Camera dei deputati (atto Camera n. 196 e abbinati), a causa dello scioglimento anticipato della legislatura, si è interrotto nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica. Dopo trenta anni di stallo, l'esigenza di procedere speditamente a disciplinare il settore della rappresentanza di interessi si fa sempre più intensa.

L'articolo 1 della presente proposta di legge enuclea i principi e le finalità generali. In particolare, si tratta di garantire e assicurare i principi di trasparenza e di legalità nelle relazioni tra il Parlamento, i rappresentanti di interessi e i portatori di interessi particolari, nonché di tutelare la concorrenza e la partecipazione consapevole e paritaria della società civile nei procedimenti decisionali.

L'articolo 2 reca le definizioni volte a identificare in modo univoco i soggetti destinatari della legge al fine di garantirne una corretta applicazione. In primo luogo, si chiarisce la differenza tra portatori e rappresentanti di interessi particolari, definendo i primi come soggetti esercenti, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, attività di rappresentanza di interessi particolari e i secondi come soggetti che, su incarico dei portatori di interessi particolari, esercitano un'attività rivolta a rappresentare interessi socialmente legittimati, anche di natura non economica, al fine di incidere e di orientare i processi decisionali pubblici in atto ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici. Nella definizione di « decisori pubblici », ossia i soggetti che, in ragione del proprio ufficio pubblico, concorrono alle decisioni pubbliche, sono compresi espressamente il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici

di diretta collaborazione dei ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, gli altri titolari di incarichi pubblici con funzione dirigenziale generale nonché i membri del Parlamento. Infine, si forniscono le definizioni di « processi decisionali », individuati come procedimenti di formazione degli atti normativi e amministrativi generali, e di « attività di rappresentanza di interessi », ossia qualsiasi attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi socialmente legittimati nei confronti dei decisori pubblici.

L'articolo 3 indica l'autorità preposta al controllo degli obblighi e dei doveri introdotti dalla proposta di legge. Nello specifico, al fine di garantire l'assenza di qualsivoglia nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica, si individua nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) l'organo competente a esercitare le funzioni volte all'adempimento di tale ruolo, che comprendono: la garanzia e la tutela della partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali e alle consultazioni, la tenuta, il controllo e la pubblicazione del registro dei rappresentanti di interessi particolari, la pubblicazione dei dati e delle relazioni annuali ricevute dai rappresentanti di interessi, la comunicazione ai soggetti iscritti al registro dell'apertura di consultazioni riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche nei settori di loro interesse, nonché la redazione e la trasmissione al Parlamento di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti nel registro svolta nell'anno precedente.

L'elemento chiave nella disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari, previsto dall'articolo 4 della presente proposta di legge, è costituito dall'istituzione di un registro dei rappresentanti di interessi particolari. L'obbligatoria iscrizione nel registro istituito presso l'AGCM risponde alla chiara esigenza di trasparenza in ordine all'identità dei soggetti che

intendono esercitare attività di rappresentanza di interessi particolari con le istituzioni pubbliche, nonché di rendere più chiare e trasparenti le condotte dei soggetti esercenti pubbliche funzioni. L'ammissibilità dell'iscrizione nel registro è subordinata al possesso di particolari requisiti individuati dal medesimo articolo 4 e, qualora la richiesta venga accettata, la conseguente iscrizione comporta automaticamente l'assunzione degli obblighi espressamente previsti dall'articolo 5. Tra questi sono compresi l'obbligo di iscrizione nel registro e di rendicontazione annuale all'AGCM della propria attività di rappresentanza di interessi, con specifico riferimento anche alle risorse economiche impiegate a tale scopo.

L'articolo 6 definisce i diritti riconosciuti ai rappresentanti di interessi particolari per effetto dell'iscrizione nel registro. Tra questi, il diritto a presentare pubbliche proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato, ai decisori pubblici, il diritto di accesso alle strutture istituzionali e il diritto di partecipare alle procedure decisionali.

Per rispondere alle medesime esigenze l'articolo 7 prevede obblighi a carico dei decisori pubblici, tra cui quello di garantire l'accesso, a chiunque ne faccia richiesta, ai documenti di cui alle precedenti disposizioni.

L'articolo 8 prevede un fondamentale strumento di partecipazione rivolto a garantire la trasparenza nelle relazioni tra portatori di interessi e decisori pubblici, ossia le consultazioni. Esse costituiscono pubbliche audizioni dei portatori di interessi presso le istituzioni coinvolte nel processo decisionale e rientrano tra i diritti conseguenti all'iscrizione nel registro. Le consultazioni hanno carattere obbligatorio e hanno una durata minima di venti giorni dalla data di presentazione dello schema di atto normativo. Le modalità delle consultazioni sono definite da ciascuna amministrazione con proprio regolamento da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere dell'AGCM.

Un'ulteriore disposizione di notevole importanza è introdotta dall'articolo 9, che prevede l'adozione di un codice deontologico in cui sono stabilite le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono attività di relazione istituzionale, da pubblicare nel sito *internet* istituzionale dell'AGCM. Per garantire la massima efficacia alle disposizioni previste dalla presente proposta di legge, l'articolo 10 prevede il necessario regime sanzionatorio in caso di loro violazione.

Infine, l'articolo 11 prevede disposizioni finali concernenti l'inapplicabilità della legge agli atti urgenti o coperti da segreto di Stato.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge disciplina l'attività di rappresentanza degli interessi particolari all'interno dei processi decisionali propri delle istituzioni pubbliche, intesa come contributo alla formazione delle politiche pubbliche.

2. La disciplina di cui al comma 1 si conforma ai principi di pubblicità, trasparenza e partecipazione e persegue le seguenti finalità:

*a)* garantire la trasparenza dei processi decisionali, con particolare riferimento all'attività e all'identità dei soggetti che influenzano o tentano di influenzare tali processi in qualità di rappresentanti di interessi particolari propri della società civile;

*b)* rimuovere ogni forma di ostacolo alla partecipazione paritaria, nel processo decisionale, della società civile e della rappresentanza degli interessi socialmente legittimati;

*c)* delineare un procedimento inclusivo atto a garantire al decisore pubblico una più ampia base informativa per l'adozione di una scelta consapevole e informata.

## Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge:

*a)* per « rappresentanti di interessi particolari » si intendono i soggetti che rappresentano, in maniera prevalente, presso i soggetti indicati alla lettera *c)*, direttamente o indirettamente su incarico dei soggetti indicati alla lettera *b)*, interessi socialmente legittimati, anche di natura non economica, al fine di incidere ed orientare i processi

decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici. Nella definizione sono compresi, oltre ai sindacati e alle associazioni d'impresa, tutti coloro che svolgono, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari per conto dell'organizzazione di appartenenza, l'attività di rappresentanza di interessi particolari;

*b)* per « portatori di interessi particolari » si intendono i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro con i rappresentanti di interessi particolari avente ad oggetto lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera *e*); si intendono, altresì, i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi particolari uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera *e*);

*c)* per « decisori pubblici » si intendono coloro che, in ragione del proprio ufficio pubblico, concorrono alle decisioni pubbliche, e altresì il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, i titolari degli incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché i membri del Parlamento;

*d)* per « processi decisionali » si intendono i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali;

*e)* per « attività di rappresentanza di interessi » si intendono tutte le attività svolte dai rappresentanti di interessi particolari attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e ogni altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi socialmente legittimati nei confronti dei decisori pubblici.

## Art. 3.

*(Autorità competente per la trasparenza nell'attività di rappresentanza di interessi)*

1. Sono affidate all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) le seguenti competenze:

a) la garanzia e la tutela della partecipazione dei rappresentanti di interessi particolari ai processi decisionali e alle consultazioni previste all'articolo 8;

b) la tenuta e il controllo periodico del registro dei rappresentanti di interessi particolari di cui all'articolo 4;

c) la pubblicazione dei dati e delle relazioni annuali ricevute dai rappresentanti di interessi particolari di cui all'articolo 5, comma 1, in una sezione dedicata del proprio sito *internet* istituzionale;

d) la comunicazione ai soggetti iscritti nel registro di cui all'articolo 4 dell'apertura delle consultazioni di cui all'articolo 8 riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche nei settori di loro interesse;

e) la trasmissione ai decisori pubblici dell'elenco dei soggetti iscritti nel registro di cui all'articolo 4 in relazione alle categorie di interessi di rispettiva competenza;

f) la redazione e la trasmissione al Parlamento, entro il 30 maggio di ogni anno, di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti nel registro di cui all'articolo 4, svolta nell'anno precedente. Il rapporto è trasmesso altresì alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica per la valutazione dei profili di correttezza della pubblica amministrazione;

g) la gestione del contraddittorio e l'erogazione delle sanzioni pecuniarie nei casi previsti dall'articolo 10.

## Art. 4.

*(Istituzione del registro dei rappresentanti di interessi particolari, requisiti e cause di incompatibilità)*

1. È istituito, presso l'AGCM, il registro dei rappresentanti di interessi particolari, di seguito denominato « registro ».

2. Le persone fisiche o giuridiche che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici devono iscriversi nel registro.

3. Ai fini dell'iscrizione nel registro, il rappresentante di interessi particolari deve possedere i seguenti requisiti:

*a)* aver compiuto il diciottesimo anno di età;

*b)* non aver 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 essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici.

4. Il rappresentante di interessi particolari che intenda iscriversi al registro deve comunicare i seguenti dati:

*a)* i dati anagrafici e il domicilio professionale;

*b)* i dati identificativi del portatore dell'interesse particolare per il quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi;

*c)* nel caso di persona giuridica, la ragione sociale;

*d)* gli interessi particolari o le categorie di interessi che si intendono rappresentare e i potenziali destinatari dell'attività di rappresentanza di interessi;

*e)* le risorse economiche di cui dispone o si pensa di disporre per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi;

*f)* le risorse umane impiegate nello svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi. Se l'attività di tali risorse prevede un contatto con il decisore pubblico atto a esercitare un'attività di pressione, le stesse risorse devono essere iscritte nel registro.

5. I dati cui al comma 4 devono essere aggiornati ogni sei mesi, a cura del soggetto iscritto nel registro.

6. Non possono iscriversi nel registro e non possono esercitare attività di rappresentanza di interessi durante il loro mandato o il loro incarico e per l'anno successivo allo svolgimento del loro mandato o alla cessazione del loro incarico:

*a)* i dirigenti di partiti o movimenti politici;

*b)* i decisori pubblici;

*c)* i soggetti titolari di incarichi individuali presso le pubbliche amministrazioni, in qualità di personale estraneo alle stesse, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

7. I rappresentanti di interessi particolari iscritti nel registro assumono per iscritto l'impegno a rispettare gli obblighi di cui all'articolo 5.

#### Art. 5.

*(Obblighi degli iscritti nel registro e attività di verifica)*

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'iscrizione, trasmette all'AGCM, non oltre il 30 gennaio di ogni anno, una relazione sintetica sulle attività svolte nell'anno precedente. Tale relazione, sottoposta a verifica da parte dell'AGCM e dalla stessa pubblicata nel proprio sito *internet* istituzionale, contiene:

*a)* l'elenco delle attività di rappresentanza di interessi svolte nell'anno precedente;

*b)* l'elenco dei decisori pubblici verso i quali le attività di cui alla lettera *a)* sono state svolte;

*c)* un resoconto sommario degli incontri avuti dal rappresentante di interessi particolari con il decisore pubblico;

*d)* l'elenco delle risorse economiche impiegate per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera *a)*, e delle modalità del loro impiego.

2. L'AGCM, laddove lo ritenga necessario, dopo la verifica della relazione di cui al comma 1 del presente articolo e il confronto con la relazione dei decisori pubblici di cui all'articolo 7, comma 1, può richiedere la trasmissione di dati e informazioni integrative.

3. Qualora dall'attività di verifica emergano elementi che interessino le attribuzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), l'AGCM provvede alla trasmissione di tali elementi all'ANAC medesima.

#### Art. 6.

*(Diritti dei rappresentanti di interessi particolari)*

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro ha il diritto di svolgere le seguenti attività:

a) presentazione ai decisori pubblici di proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e di qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato;

b) previo rilascio di un tesserino di riconoscimento personale, accesso alle strutture istituzionali dei decisori pubblici, assistenza alle procedure decisionali, partecipazione alle consultazioni di cui all'articolo 8 e acquisizione, anche in via prioritaria, di documenti relativi a processi decisionali concernenti gli atti normativi e regolamentari, al fine di esercitare l'attività di rappresentanza di interessi, secondo le modalità definite da ciascuna amministrazione con proprio regolamento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge;

c) partecipazione alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) riguardanti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati da uno o più ministeri e i disegni di legge di iniziativa governativa, ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 set-

tembre 2008, n. 170, e della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 82 dell'8 aprile 2009;

d) partecipazione alle consultazioni pubbliche disposte dalle autorità indipendenti e accesso ai documenti la cui conoscenza è indispensabile per la partecipazione alla consultazione.

2. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro può accedere a una sezione dedicata del sito *internet* istituzionale dell'AGCM in cui è comunicata l'apertura di consultazioni riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche.

3. Il rappresentante di interessi particolari può comunicare all'AGCM qualsivoglia comportamento del decisore pubblico ritenuto in contrasto con le disposizioni di cui alla presente legge.

#### Art. 7.

##### *(Obblighi dei decisori pubblici)*

1. L'AGCM individua, con proprio regolamento, i decisori pubblici tenuti alla presentazione, non oltre il 30 gennaio di ogni anno, di una relazione concernente gli incontri avuti con i soggetti iscritti nel registro nella quale sono descritti sinteticamente il tema degli incontri e gli argomenti trattati, fatta salva in ogni caso la tutela dei segreti commerciali previsti dall'articolo 98 del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

2. Il decisore pubblico garantisce l'accesso, a chiunque ne faccia richiesta, ai documenti e alle comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), della presente legge, ove siano pertinenti all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto, ai sensi dell'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nei limiti previsti dall'articolo 11 della presente legge.

3. Il decisore pubblico, qualora ritenga violate le disposizioni della presente legge, deve darne immediata comunicazione all'AGCM.

## Art. 8.

*(Consultazioni)*

1. I rappresentanti di interessi particolari iscritti nel registro partecipano alle consultazioni inerenti l'elaborazione di atti normativi.

2. Le consultazioni sono obbligatorie per i decisori pubblici e hanno la durata minima di venti giorni dalla data di presentazione dello schema di atto normativo.

3. Le modalità delle consultazioni sono definite da ciascuna amministrazione con proprio regolamento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere dell'AGCM. I regolamenti di cui al primo periodo, in ogni caso, prevedono l'invio di comunicazioni periodiche agli iscritti nel registro concernenti le consultazioni in corso ancora aperte.

4. L'AIR, allegata allo schema di atto normativo, dà conto dei risultati della consultazione effettuata, indicando altresì le modalità adottate e i soggetti consultati.

## Art. 9.

*(Codice deontologico)*

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'AGCM adotta un codice deontologico recante le modalità di comportamento cui devono attenersi i soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi.

2. Il codice deontologico è pubblicato nel sito *internet* istituzionale dell'AGCM nella sezione dedicata al registro.

## Art. 10.

*(Sanzioni)*

1. Il rappresentante di interessi particolari che svolga nei confronti di decisori pubblici l'attività di rappresentanza di interessi in assenza di iscrizione nel registro è punito con la sanzione pecuniaria da euro 20.000 a euro 100.000.

2. Il mancato rispetto delle modalità di partecipazione alle consultazioni di cui all'articolo 8 ovvero il mancato o incompleto

invio della relazione di cui all'articolo 5 sono sottoposti alle seguenti sanzioni, irrogate dalla AGCM, previo contraddittorio con gli interessati e a seconda della gravità della condotta:

- a) ammonizione;
- b) censura;
- c) sospensione dall'iscrizione nel registro fino a un anno;
- d) cancellazione dal registro.

3. La trasmissione di informazioni non veritiere all'atto dell'iscrizione nel registro o nei successivi aggiornamenti, la violazione dei doveri previsti nel codice deontologico, il mancato deposito della relazione di cui all'articolo 5, l'indicazione nella medesima relazione di informazioni false o la mancata ottemperanza alla richiesta di integrazione delle informazioni sono puniti con le sanzioni della censura, della sospensione o, nei casi di particolare gravità, della cancellazione dal registro.

4. La sanzione di cui al comma 1 è irrogata dall'AGCM con provvedimento motivato.

5. Il provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro è pubblicato nel sito *internet* istituzionale dell'AGCM. In caso di cancellazione dal registro, il rappresentante di interessi non può chiedere una nuova iscrizione nel registro prima che siano decorsi tre anni dalla data del provvedimento di cancellazione.

#### Art. 11.

##### *(Disposizioni finali)*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano ai processi decisionali aventi carattere di urgenza o volti all'adozione di atti coperti da segreto di Stato.

