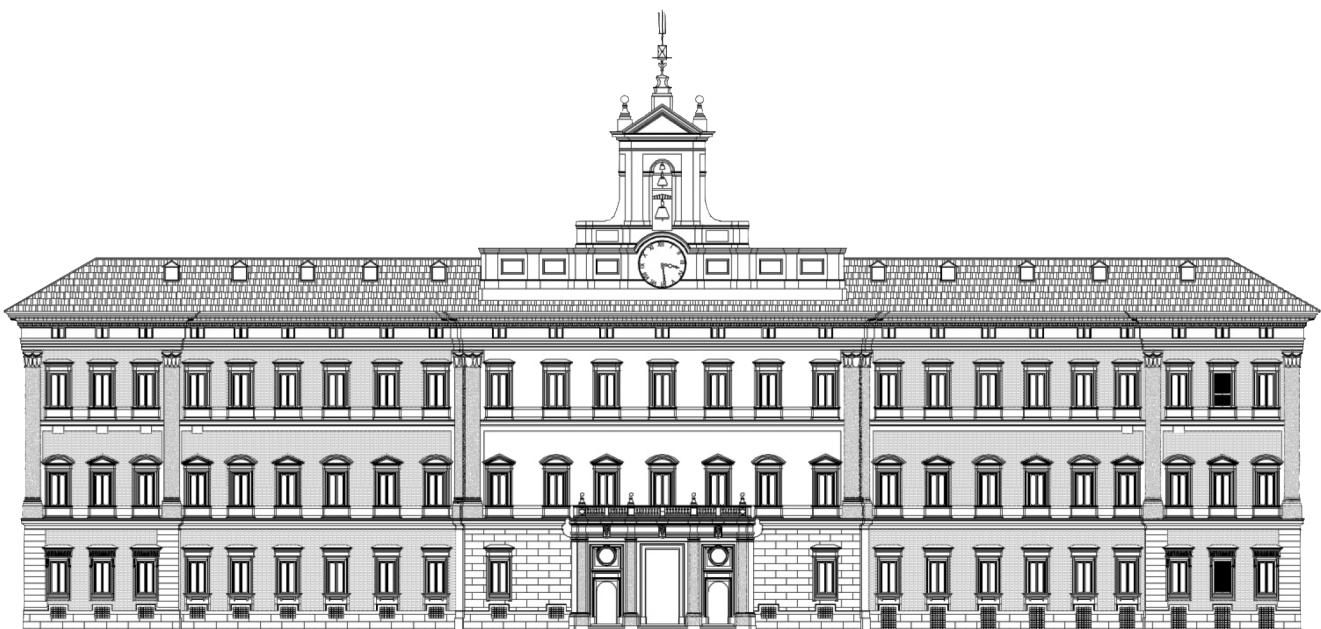




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disciplina dell'attività di relazioni
istituzionali per la rappresentanza di
interessi

A.C. 2336-A ed abb.

n. 456/1

23 gennaio 2026



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - [✉ st_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) – [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Ha partecipato alla redazione del dossier il seguente Servizio:

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Tel. 06-6760-2145 - [✉ cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

Progetti di legge n. 456/1

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati 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.

I N D I C E

▪ Premessa	3
▪ Oggetto, finalità ed ambito di applicazione.....	13
▪ Strumenti per la regolamentazione.....	20
▪ Autorità di vigilanza	25
▪ Sanzioni	30
▪ Disposizioni finali	33
▪ Appendice: L'esperienza dell'UE in materia di rappresentanza di interessi e trasparenza.....	35

Premessa

La I Commissione Affari costituzionali ha avviato l'esame in sede referente delle proposte di legge **A.C. 308, A.C. 983, A.C. 1700, A.C. 1894, A.C. 2283 e A.C. 2336** in materia di disciplina delle attività di rappresentanza di interessi nella seduta del 12 giugno 2025.

Il 24 giugno 2025, la Commissione ha deliberato di adottare come **testo base per il prosieguo dell'esame** la proposta di legge **A.C. 2336**.

Nella seduta del 22 gennaio 2026, la Commissione, ha conferito il mandato al relatore a riferire favorevolmente sul testo come modificato in sede referente (A.C. 2336-A).

Si tratta di un tema già oggetto, nella legislatura in corso, di un'indagine conoscitiva da parte della I Commissione Affari costituzionali nonché, nelle passate legislature, di altre proposte di legge, in qualche caso giunte ad uno stadio avanzato di esame ma mai pervenute all'approvazione definitiva.

Inoltre, la Camera dei deputati si è dotata, a partire dal 2017, di una sua specifica disciplina interna in materia.

Infine, nella sentenza n. 185 del 2015 la Corte costituzionale ha rivolto un invito al legislatore ad adottare un'organica disciplina in materia di *lobbying*.

Su questi aspetti ci si soffermerà di seguito.

L'indagine conoscitiva

L'indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza degli interessi è stata deliberata nella seduta dell'8 marzo 2023. Il programma dell'indagine, predisposto in quella occasione, indicava in particolare quali oggetto di approfondimento **quattro aspetti**:

- l'ambito soggettivo dell'eventuale normativa in materia sia con riferimento all'individuazione del «decisore pubblico» sia in riferimento all'individuazione del «soggetto portatore di interessi»;
- le diverse possibili modalità di regolazione del fenomeno, con particolare riferimento all'istituzione di un registro di rappresentanti di interessi e alla regolazione di un'agenda pubblica degli incontri che i rappresentanti di interessi dovrebbero tenere;
- l'individuazione dell'autorità di vigilanza;
- l'apparato sanzionatorio da prevedere per la violazione della normativa.

Le audizioni svolte hanno coinvolto principalmente professori universitari di diritto costituzionale e di diritto pubblico ed esperti della materia.

Il 19 settembre 2024 la Commissione ha approvato all'unanimità il **documento conclusivo** dell'indagine conoscitiva.

Il documento approvato dà in primo luogo conto di come nel corso dell'indagine conoscitiva sia emersa **l'esigenza di una regolazione legislativa** in materia.

Tale regolazione dovrebbe in primo luogo, al fine di individuare **l'ambito soggettivo di applicazione** e chiarire le definizioni di “decisore pubblico”, da un lato, e di “portatore di interessi” dall’altro lato.

Per quanto riguarda la definizione di “decisore pubblico”, in essa possono rientrare, per il documento conclusivo, innanzitutto i decisori politici e cioè “i componenti del Governo, i parlamentari, i presidenti e i componenti delle giunte regionali e delle province autonome, i sindaci, i componenti delle giunte e dei consigli dei comuni di maggiori dimensioni (ad esempio quelli capoluogo di regione, ovvero quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti)”. Il documento individua poi altri decisori pubblici da sottoporre alla disciplina in quanto “titolari di autonomi poteri di regolazione, quali, ad esempio, i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti, gli organi di vertice di Agenzie e di altri enti pubblici”. Soggetti alla disciplina dovrebbero infine essere, per il documento, anche “i responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei decisori fin qui richiamati”.

Sul punto il documento precisa anche che “il modello che sembra maggiormente condiviso appare quello di una legge che per un verso determini norme direttamente applicabili a livello di amministrazioni centrali e di enti locali e per l’altro valga da legge-quadro per le regioni a statuto ordinario e da legge di principio per le regioni a statuto speciale”. Inoltre, prosegue il documento “per il necessario rispetto dell’autonomia delle Camere, la legge dovrebbe poi stabilire che le Camere si adegueranno ai principi da essa stabiliti nell’ambito appunto della propria autonomia regolamentare”.

Per quanto riguarda la definizione di “portatore di interessi” il documento conclusivo individua i portatori di interessi in “qualunque soggetto privato che intenda promuovere interessi diffusi, categoriali o collettivi, di qualunque genere, con l’esclusione di alcune figure caratterizzate da peculiarità o da autonomi circuiti di dialogo e concertazione con il decisore pubblico quali confessioni religiose, partiti o movimenti politici, organizzazioni sindacali o degli imprenditori”. Sul

punto il documento affronta anche lo specifico tema degli ex decisori pubblici che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi e sull’eventualità di prevedere, e per quanto tempo, un periodo di “raffreddamento” dalla cessazione dell’incarico nel quale queste attività non possano essere svolte: il documento ritiene ragionevole che questo periodo sia di “un anno, come già previsto dalla disciplina interna della Camera dei deputati e in analogia a quanto previsto dalla legge n. 215 del 2004 in materia di incompatibilità di determinati incarichi successivamente alla cessazione degli incarichi di governo”.

Con riferimento alle **modalità di regolazione del fenomeno**, per il documento è “essenziale l’istituzione di un registro di portatori di interessi privati”. Il documento ricorda anche che “numerosi audit hanno optato per la previsione di un’iscrizione su base volontaria, ma in questo caso la mancata iscrizione dovrebbe precludere l’accesso al decisore pubblico nel rispetto della nuova disciplina”.

Per quanto riguarda **l’individuazione dell’autorità di vigilanza**, il documento conclusivo propone di affidare questa funzione al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL) e propone quindi che presso tale organo sia istituito il registro dei portatori di interessi. Il documento specifica anche che “le Camere dovrebbero poi valutare, nella loro autonomia, l’opportunità di aggiornamenti della propria disciplina interna, apportando eventualmente, con riferimento ad esempio alla Camera dei deputati, gli adeguamenti e i coordinamenti che si riterranno opportuni alla disciplina già esistente in materia a partire dal 2017”.

Con riferimento infine **all’apparato sanzionatorio**, il documento conclusivo approvato rileva che questo dovrebbe essere “snello” e che “potrebbe essere utilmente affiancato, ancorché non interamente sostituito da adeguati incentivi”.

I lavori nelle precedenti legislature

Con riferimento ai lavori parlamentari delle passate legislatura in materia di disciplina della rappresentanza di interessi, si richiamano le seguenti proposte di legge:

- nella **XIII legislatura** la proposta di legge **A.C. 244-ter**, frutto dello stralcio (nella seduta del 21 gennaio 1998) in Assemblea dal progetto di legge A.C. 244 e abb.-A recante misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione elaborato dalla Commissione speciale anticorruzione;

- nella **XIV legislatura** la proposta di legge A.C. 1567 elaborata dalla I Commissione Affari costituzionali e trasmessa, nella seduta del 30 novembre 2005 ai pareri delle commissioni competenti in sede consultiva, ma poi non esaminata dall'Assemblea;
- nella **XVII legislatura** il disegno di legge A.S. 1522 adottato come testo base dalla 1^a Commissione Affari costituzionali del Senato nella seduta dell'8 aprile 2015 ma poi non approvato dall'Assemblea;
- nella **XVIII legislatura** la proposta di legge A.S. 2495 approvata dalla Camera in prima lettura nella seduta del 12 gennaio 2022 ma poi non approvata definitivamente dal Senato.

Per quanto riguarda **l'ambito soggettivo di applicazione**, la proposta di legge A.C. 244-ter della **XIII legislatura** prevedeva un obbligo di iscrizione nei registri istituiti presso gli uffici di Presidenza del Senato e della Camera e presso l'istituendo Garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione per le persone, le associazioni e le società che svolgono, per fini non istituzionali o di interesse generale, attività di relazione con i membri delle assemblee legislative e con i responsabili degli organismi amministrativi, attraverso proposte, suggerimenti, richieste intesi a perseguire, con l'attività legislativa o amministrativa, interessi di gruppi, categorie e imprese.

Nella **XIV legislatura**, invece, la proposta A.C. 1567 definiva attività di relazione istituzionale 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 membri e dei funzionari del Parlamento, del Governo, dei dirigenti, dei funzionari dei ruoli direttivi, del personale inquadrato nelle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e posizioni corrispondenti degli altri comparti, della pubblica amministrazione, e di membri delle assemblee elettive regionali, provinciali e comunali. Per rientrare nell'ambito di applicazione della legge queste attività dovevano qualificarsi come attività professionali svolte continuativamente e in modo prevalente nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato.

Nella **XVII legislatura** la proposta di legge A.S. 1522 forniva non soltanto la definizione di attività di rappresentanza degli interessi (ogni attività diretta a orientare la formazione della decisione pubblica, svolta anche attraverso la presentazione di proposte, documenti, osservazioni, suggerimenti, richieste di incontri) e rappresentante di interessi

(chiunque svolga professionalmente tale attività), ma introduceva anche la definizione di decisore pubblico. Rientravano in tale definizione i membri del Parlamento e del Governo, i commissari delle autorità indipendenti, i vertici, i consiglieri, i consulenti degli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri, dei Ministri, dei Viceministri e dei Sottosegretari di Stato, nonché i vertici degli enti pubblici statali, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e i titolari degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi della normativa vigente.

Da ultimo, nella **XVIII legislatura**, la proposta di legge A.S. 2495, approvata dalla Camera in prima lettura, individuava per portatori di interessi persone, enti, società o associazioni che, per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi, incaricano rappresentanti di interessi, nonché i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento della di rappresentanza di interessi. Per decisori pubblici si intendevano, invece, i membri del Parlamento e del Governo; i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali, i presidenti 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 altri enti pubblici. Erano inoltre equiparati ai decisori pubblici anche i responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei suddetti organi. Erano inoltre elencati una serie di soggetti (giornalisti, funzionari pubblici, rappresentanti di governi e partiti stranieri, rappresentanti sindacali, delle confessioni religiose ecc.) che, in relazione all'esercizio di specifiche funzioni connesse alla loro carica, erano esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione della disciplina.

Con riferimento alle **modalità di regolazione del fenomeno**, nella **XIII legislatura**, la proposta di legge A.C. 244-ter prevedeva, come già si è accennato, un obbligo di iscrizione dei rappresentanti di interessi nei registri istituiti presso gli uffici di presidenza del Senato e della Camera e presso l'istituendo garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

Anche nella **XIV legislatura**, la proposta di legge A.C. 1567 istituiva presso gli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera i registri dell'attività di relazione istituzionale nei confronti dei componenti delle assemblee legislative. In aggiunta, veniva altresì istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il registro dell'attività di relazione

istituzionale nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni. Si prevedeva, inoltre, facoltà di istituire con leggi regionali, presso i consigli regionali, provinciali e comunali, i registri delle attività di relazione istituzionale nei confronti delle rispettive assemblee elettive.

Nella **XVII legislatura**, la proposta di legge A.S. 1522 disponeva l’obbligo di iscrizione in un Registro pubblico dei rappresentanti di interesse tenuto presso l’istituendo Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi (che a sua volta avrebbe dovuto operare presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio) per i soggetti che intendessero svolgere l’attività di rappresentanza di interessi, nonché delle società con uno o più dipendenti preposti a tenere i rapporti con i decisori pubblici.

Nella **XVIII legislatura**, la proposta di legge A.S. 2495, approvata dalla Camera in prima lettura, istituiva presso l’AGCM-Antitrust un Registro pubblico per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi in formato digitale e consultabile dal pubblico attraverso i sistemi di identificazione informatica. I soggetti che intendevano svolgere l’attività di rappresentanza di interessi erano soggetti all’obbligo di iscrizione nel Registro. Era inoltre introdotto 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.

Per quanto riguarda l’individuazione dell’**autorità di vigilanza**, nella **XIII legislatura** la proposta di legge A.C. 244-*bis*-A, dalla quale era stata poi stralciata la proposta di legge A.C. 244-*ter*, prevedeva l’istituzione di un Garante della legalità e della trasparenza dell’attività della pubblica amministrazione in attuazione dell’articolo 97 della Costituzione. Si trattava di un organo collegiale costituito dal presidente e da sei componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta formulata d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, tra esperti in discipline sociali, giuridiche, fiscali, economiche e aziendali. Il presidente e i componenti dovevano durare in carica cinque anni e non potevano essere confermati. Il Garante doveva raccogliere ed elaborare le informazioni e i dati provenienti dalle amministrazioni pubbliche e da privati identificati, eseguire accertamenti sull’adempimento degli obblighi di servizio e dei doveri di ufficio e verificare l’osservanza delle leggi e dei regolamenti da parte dei dirigenti o del personale equiparato.

Nella **XIV legislatura**, la proposta di legge A.C. 1567 prevedeva che fossero gli stessi uffici competenti alla tenuta dei registri (i.e. gli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera, nonché la Presidenza del

Consiglio) a disporre verifiche sulle relazioni e sui documenti presentati dai soggetti esercenti l'attività di relazione istituzionale iscritti nei medesimi registri, richiedendo, se necessario, la produzione di ulteriori dati e informazioni in merito.

Nella **XVII legislatura**, la proposta di legge A.S. 1522 istituiva, come già si è accennato, presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, un Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi, presso il quale era istituito il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi.

Nella **XVIII legislatura**, proposta di legge A.S. 2495, approvata dalla Camera in prima lettura, istituiva presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato un Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici. Il Comitato di sorveglianza, nominato con decreto del Presidente della Repubblica doveva essere composto: a) da un magistrato della Corte di cassazione, designato dal Primo Presidente della medesima; b) da un magistrato della Corte dei conti, designato dal Presidente della medesima; c) da un membro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, designato dal Presidente del medesimo, con funzioni di presidente. Il Comitato di sorveglianza era chiamato a svolgere funzioni di controllo volte ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali pubblici e del rapporto tra i portatori di interessi, i rappresentanti di interessi e i decisori pubblici.

Con riferimento **all'apparato sanzionatorio**, nella **XIII legislatura**, la proposta A.C. 244-ter, in caso di omessa iscrizione nel registro applicava una sanzione amministrativa pecuniaria (da 5 a 100 milioni di lire). In caso di deposito di relazioni incomplete era prevista una sanzione (fino a 50 milioni di lire). In entrambi i casi, nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni, era dichiarata l'inabilitazione all'esercizio delle attività di relazione.

Nella **XIV legislatura**, la proposta A.C. 1567, in caso di omessa iscrizione nei suddetti registri applicava una sanzione amministrativa pecuniaria (da 10 a 100 milioni di lire). Anche in caso mancato deposito delle relazioni era prevista una sanzione pecuniaria (da 5 a 50 milioni di lire). Le sanzioni erano applicate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale gli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera dovevano trasmettere gli atti.

Nella **XVII legislatura**, la proposta A.S. 1522 prevedeva delle sanzioni per i casi di violazione degli obblighi previsti dal codice di condotta, di mancato deposito della relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Si trattava di condotte punibili con la censura oppure la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la

cancellazione dal Registro. Per lo svolgimento di attività di rappresentanza di interessi in assenza di iscrizione nel Registro era inoltre prevista una sanzione pecuniaria (da euro 20.000 a euro 200.000).

Nella **XVIII legislatura**, la proposta A.S. 2495, approvata dalla Camera in prima lettura, prevedeva che, a carico del rappresentante di interessi che non osservasse le modalità di partecipazione alla consultazione pubblica, potessero essere disposte le seguenti sanzioni: a) ammonizione; b) censura; c) sospensione dall’iscrizione nel Registro per massimo un anno; d) cancellazione dal Registro. Per la violazione degli obblighi previsti dal codice deontologico si applicavano le seguenti sanzioni: a) censura; b) sospensione dall’iscrizione nel Registro per massimo un anno; c) cancellazione dal Registro (nei casi di particolare gravità). Erano infine previste sanzioni pecuniarie (da 5.000 a 15.000 euro) nei casi in cui il rappresentante di interessi fornisse false informazioni od omettesse di fornire informazioni alla cui comunicazione era tenuto, all’atto dell’iscrizione nel Registro o nei successivi aggiornamenti, nella relazione annuale o nella predisposizione e pubblicazione dell’agenda degli incontri, ovvero nei casi in cui non ottemperasse alla richiesta di integrazione da parte del Comitato di sorveglianza. Le sanzioni potevano essere irrogate dal Comitato di sorveglianza al termine di un procedimento in cui fossero garantiti il contraddittorio, l’effettivo diritto di difesa e la pubblicità degli atti.

La disciplina interna della Camera dei deputati

Nella **XVII legislatura**, la Giunta per il regolamento della Camera, a pochi giorni di distanza uno dall’altro, ha approvato il Codice di condotta dei deputati (12 aprile 2016) e un provvedimento di Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati (26 aprile 2016).

In particolare, il provvedimento prevede:

- l’istituzione presso l’Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei deputati presso le sue sedi;
- l’iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei deputati interessi leciti;
- l’obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati;

- l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro.

Nel febbraio 2017 è stato materialmente istituito il **Registro** dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della **Camera**, con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017.

È possibile richiedere l'iscrizione al Registro attraverso una apposita sezione del sito della Camera.

La sentenza n. 185 del 2025

La sentenza n. 185 del 2025 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. e), della legge n. 114 del 2024, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, della Costituzione e quindi all'articolo 12 della Convenzione di Strasburgo del 1999 sulla corruzione, nella parte in cui, introducendo un nuovo secondo comma nell'art. 346-bis del codice penale, che punisce il traffico di influenze illecite, definisce la mediazione illecita come quella mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio ma anche costituente reato, che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica, così restringendo la portata della norma incriminatrice.

Nel dichiarare la non fondatezza, la Corte ha invitato il legislatore a introdurre un'organica disciplina delle attività di lobbying. Tale disciplina, segnala la Corte nella sentenza, risulta “necessaria al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di garantire trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti”. “Ciò potrebbe – prosegue la Corte - consentire al legislatore di rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi, di rango costituzionale, all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, oggi del tutto sprovviste di sanzione” (*Considerato in diritto n. 6*).

Oggetto, finalità ed ambito di applicazione

Oggetto e finalità

La proposta di legge in commento, all'**articolo 1**, individua l'**oggetto** dell'intervento legislativo nella disciplina dell'**attività di relazioni istituzionali**, intesa come **contributo** alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi (comma 1).

In base al comma 2 dell'articolo 1, i principi che ispirano la disciplina introdotta sono quelli di **pubblicità, partecipazione democratica, di pluralismo, di trasparenza, di valorizzazione delle competenze tecniche e – in base a una modifica introdotta in sede referente – di conoscibilità dei processi decisionali.**

Tra le **finalità** esplicitate dal medesimo comma si segnalano quelle di:

- garantire la trasparenza dei processi decisionali;
- assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che, in base alla riformulazione approvata in sede referente, concorrono alla definizione dei processi decisionali;
- favorire l'ordinata partecipazione ai processi decisionali;
- consentire l'acquisizione, da parte dei decisori pubblici, di una più ampia base informativa sulla quale fondare scelte consapevoli, ai fini di una migliore valutazione dell'impatto sociale, economico e amministrativo, nonché, in base all'integrazione approvata in sede referente, dell'impatto di genere della decisione pubblica.

Si ricorda che la Commissione europea, nella relazione sullo Stato di diritto 2025 ha raccomandato l'Italia di implementare gli sforzi per l'introduzione di una disciplina completa dell'attività di rappresentanza degli interessi e l'istituzione di un registro dei rappresentanti di interessi presso le istituzioni per monitorare le interazioni con i decisori pubblici.

Ambito di applicazione: i “decisori pubblici”

La proposta di legge individua diverse categorie di “decisori pubblici” presso i quali i rappresentanti di interessi svolgono l'attività di relazione oggetto di disciplina dell'intervento normativo.

In proposito, si ricorda che il **documento conclusivo** dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi svolto dalla I Commissione Affari costituzionali, approvato all'unanimità nella seduta del 19 settembre 2024, rileva che possono rientrare nella definizione di "decisore pubblico", innanzitutto i decisori politici e cioè "i componenti del Governo, i parlamentari, i presidenti e i componenti delle giunte regionali e delle province autonome, i sindaci, i componenti delle giunte e dei consigli dei comuni di maggiori dimensioni (ad esempio quelli capoluogo di regione, ovvero quelli con popolazione superiore a 100000 abitanti)". Il documento individua poi altri decisori pubblici da sottoporre alla disciplina in quanto "titolari di autonomi poteri di regolazione, quali, ad esempio, i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti, gli organi di vertice di Agenzie e di altri enti pubblici". Soggetti alla disciplina dovrebbero infine essere, per il documento, anche "i responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei decisori fin qui richiamati".

Sul punto il documento precisa anche che "il modello che sembra maggiormente condiviso appare quello di una legge che per un verso determini norme direttamente applicabili a livello di amministrazioni centrali e di enti locali e per l'altro valga da legge-quadro per le regioni a statuto ordinario e da legge di principio per le regioni a statuto speciale". Inoltre, prosegue il documento "per il necessario rispetto dell'autonomia delle Camere, la legge dovrebbe poi stabilire che le Camere si adegueranno ai principi da essa stabiliti nell'ambito appunto della propria autonomia regolamentare".

La proposta di legge in commento reca all'**articolo 2** una serie di definizioni tra cui anche quella di decisori pubblici.

In particolare, la lettera *d)* definisce decisori pubblici:

- i membri del Parlamento e del Governo;
- i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali;
- i presidenti e i consiglieri delle province;
- 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;

Si ricorda che l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel classificare le diverse amministrazioni, individua anche le "autorità indipendenti". In molti casi è invece direttamente la disposizione di legge che, al fine di evitare incertezze in sede attuativa, provvede ad individuare le autorità indipendenti che rientrano nel proprio ambito di applicazione (si veda come ad esempio, l'articolo 22 del decreto-legge n. 90 del 2014). L'elenco delle amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT e da ultimo aggiornato al 30 settembre 2025 prevede che rientrino tra le autorità indipendenti:

- Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca – ANVUR;
 - Autorità di Regolazione dei Trasporti – ART;
 - Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – ARERA;
 - Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM;
 - Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza – AGIA;
 - Autorità nazionale anticorruzione – ANAC;
 - Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCOM;
 - Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;
 - Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale;
 - Garante per la protezione dei dati personali – GPDP.
- gli organi di vertice degli enti pubblici statali; regionali e locali.

Il **comma 2 dell’articolo 2** prevede poi che gli organi costituzionali, ciascuno nell’ambito della propria autonomia, adeguano i propri ordinamenti ai principi della presente legge.

Inoltre, il **comma 3 dell’articolo 12** contiene una clausola di salvaguardia delle autonomie territoriali volta a prevedere che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguino i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella presente legge entro sei mesi della sua entrata in vigore.

Ambito di applicazione: i “rappresentanti di interessi”

La proposta di legge reca poi, sempre all’**articolo 2**, ulteriori definizioni per indicare i soggetti che esercitano la rappresentanza di interessi e i connotati dell’attività di *lobbying*.

In proposito, si ricorda che il **documento conclusivo** dell’indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi svolto dalla I Commissione Affari costituzionali, approvato all’unanimità nella seduta del 19 settembre 2024, rileva che possono rientrare nella definizione di “rappresentante di interessi” “qualunque soggetto privato che intenda promuovere interessi diffusi, categoriali o collettivi, di qualunque genere, con l’esclusione di alcune figure caratterizzate da peculiarità o da autonomi circuiti di dialogo e concertazione con il decisore pubblico quali confessioni religiose, partiti o movimenti politici, organizzazioni sindacali o degli imprenditori”. Sul punto il documento affronta anche lo specifico tema degli ex decisori pubblici che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi e sull’eventualità di prevedere, e per quanto tempo, un periodo di “raffreddamento” dalla cessazione dell’incarico nel quale queste attività non possano essere svolte: il documento ritiene ragionevole che questo periodo sia di “un anno, come già

previsto dalla disciplina interna della Camera dei deputati e in analogia a quanto previsto dalla legge n. 215 del 2004 in materia di incompatibilità di determinati incarichi successivamente alla cessazione degli incarichi di governo”.

I rappresentanti di interessi, in base alla definizione del comma 1, lettera b), sono i soggetti che svolgono un’attività di rappresentanza di interessi di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica, al fine di promuovere, o di contrastare, secondo l’integrazione approvata in sede referente, l’avvio di processi decisionali pubblici in corso, nonché i soggetti che svolgono, in base a mandato, o, secondo l’integrazione approvata in sede referente, a contratto di lavoro subordinato, per conto dell’organizzazione di appartenenza l’attività di rappresentanza di interessi nell’ambito o per conto di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l’attività di rappresentanza di interessi, ivi comprese – come specificato nel corso dell’esame in sede referente – le organizzazioni senza scopo di lucro.

Ambito di applicazione: i “portatori di interessi”

La successiva lettera c) definisce i “portatori di interessi” come i **soggetti** che conferiscono **incarichi professionali** per l’attività di rappresentanza di interessi, senza ulteriori specificazioni sulla natura giuridica dei soggetti o sulla tipologia di interesse.

Ambito di applicazione: le “esclusioni”

L’articolo 3, al comma 1, individua **categorie di soggetti e attività escluse dall’ambito di applicazione della normativa** in materia di rappresentanza d’interessi, come di seguito riportato.

Soggetti esclusi:

- **giornalisti e funzionari pubblici** per i rapporti con i decisori pubblici attinenti all’esercizio della loro professione o funzione (lettera a);
- persone che intrattengono **rapporti ovvero instaurano contatti o collaborazioni** con i decisori pubblici per attività di **segreteria, legislativa o di comunicazione**, ivi compreso il personale dei gruppi parlamentari e – sulla base dell’integrazione approvata in sede referente – dei gruppi consiliari regionali e degli enti locali (lettera b);

- **rappresentanti di governi e partiti, movimenti e gruppi politici stranieri (lettera c);**
- **organizzazioni intergovernative**, compresi le agenzie e gli organi che emanano dalle stesse (lettera d);
- **pubbliche autorità di Stati stranieri**, compresi i membri delle loro missioni diplomatiche e ambasciate, tranne che nel caso in cui tali autorità siano rappresentate da soggetti giuridici (lettera e);
- **ai rappresentanti delle confessioni religiose riconosciute (lettera f);**

I rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose sono curati dal ministero dell'Interno, che attraverso il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici, la stipula di intese (che devono essere poi approvate, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, con legge) e la vigilanza, assicura il rispetto delle garanzie costituzionali. L'articolo 7 della Costituzione riconosce lo Stato e la Chiesa come enti indipendenti e sovrani e 'costituzionalizza' i Patti lateranensi. In questo quadro, il ministero dell'Interno ha il compito di riconoscere la personalità giuridica agli enti ecclesiastici cattolici che ne fanno richiesta e possiedono i requisiti previsti dalla legge.

Le confessioni religiose non cattoliche possono chiedere il riconoscimento della personalità giuridica alla prefettura della provincia nella quale hanno sede le loro istituzioni (ad esempio associazioni o fondazioni), allegando alla richiesta il proprio statuto. L'articolo 2 della legge 24 giugno 1929, n. 1159 (c.d. legge sui culti ammessi) dispone che gli istituti di culti (oggi più diffusamente si parla di "enti di culto") diversi dalla religione cattolica possono essere eretti in ente morale. Il riconoscimento della personalità giuridica degli istituti dei culti (enti, associazioni o fondazioni) è condizionato al fatto che si tratti di confessioni religiose i cui principi e le cui manifestazioni esteriori non siano in contrasto con l'ordinamento giuridico dello Stato, e comporta la possibilità per l'ente di culto di divenire soggetto di diritto ed anche di avanzare istanza per stipulare l'intesa. Il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto diversi dal cattolico è regolato dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159, e dal regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289.

Al di fuori di questa procedura, il riconoscimento come "religiosa" di un'associazione è stato desunto per via giurisprudenziale. La Corte costituzionale ha infatti sottolineato l'assenza, nell'ordinamento, di criteri legali precisi per definire cosa sia una "confessione religiosa", lasciando spazio a valutazioni basate su riconoscimenti pubblici, statuti e considerazione comune (sentenza n. 346/2002).

- **partiti, movimenti e gruppi politici:** la proposta esclude l'attività svolta da partiti, movimenti e gruppi politici per determinare la

politica ai sensi dell'art. 49 della Costituzione; si precisa però che l'esclusione non si applica alle organizzazioni create da partiti politici o ad essi affiliate (lettera g);

- **organizzazioni sindacali;** al riguardo, con una modifica apportata in sede referente, si specifica che si tratta delle organizzazioni sindacali **dei lavoratori e datoriali (lettera i);**

Attività escluse

- rapporti, oggetti, notizie la cui pubblicità costituisce violazione delle disposizioni in materia di **segreto di Stato, d'ufficio, professionale o confessionale** (lettera h), inserita durante l'esame in sede referente);

In relazione al segreto confessionale, l'articolo 4, comma 4 dell'accordo tra la Santa Sede e l'Italia del 18 febbraio 1984 dispone che gli ecclesiastici non siano tenuti a dare a magistrati o ad altra autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero. L'articolo 200 del Codice di procedura penale, in materia di segreto professionale, prevede altresì che, tra gli altri, non possano essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

- **comunicazioni orali o 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 (lettera i);
- **attività di rappresentanza** svolta nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli d'intesa o altri strumenti di concertazione.

Cause di esclusione o incompatibilità per l'iscrizione nel Registro pubblico

Inoltre, la proposta di legge, all'**articolo 4, comma 6**, evidenzia le cause di esclusione o di incompatibilità per l'iscrizione nel registro pubblico per la trasparenza dell'attività di relazione per la rappresentanza di interessi (su cui cfr. *infra*):

- **Minorenni** (lettera a);

- **Decisori pubblici**, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera *d*) (cfr. *supra*; lettera *b*);
- **Titolari di incarichi individuali**: le successive lettere *c*) e *d*) prevedono l'incompatibilità per i titolari di incarichi individuali come esperti (art. 7, comma 6, D.Lgs n. 165/2001) o personale estraneo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 9, comma 2, D.Lgs n. 303/1999), in entrambi i casi per la durata dell'incarico;
- **Titolari di incarichi di funzione dirigenziale**: la lettera *e*) prevede l'incompatibilità per i titolari di incarichi di funzione dirigenziale conferiti a soggetti esterni da amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 per tutta la durata del loro incarico;
- Coloro che hanno riportato **condanne definitive** a pene superiori a due anni di reclusione per reati contro la pubblica amministrazione, il patrimonio, la personalità dello Stato e l'amministrazione della giustizia (lettera *f*);
- **Dirigenti di partiti o movimenti politici**: la lettera *g*) prevede l'incompatibilità per i dirigenti di partiti o movimenti politici, per la durata del loro incarico;
- Coloro che non godono dei diritti civili e politici o sono interdetti dai pubblici uffici (lettera *h*);

Strumenti per la regolamentazione

Registro dei rappresentanti di interessi

L’articolo 4 istituisce, presso il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (**CNEL**), un **registro** dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi, denominato “registro pubblico per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi”.

In proposito, si ricorda che il **documento conclusivo** dell’indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi svolto dalla I Commissione Affari costituzionali, approvato all’unanimità nella seduta del 19 settembre 2024, rileva che “essenziale l’istituzione di un registro di portatori di interessi privati”. Il documento ricorda anche che “numerosi audit hanno optato per la previsione di un’iscrizione su base volontaria, ma in questo caso la mancata iscrizione dovrebbe precludere l’accesso al decisore pubblico nel rispetto della nuova disciplina”. Il documento propone di istituire tale registro presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL).

Il **comma 2 dell’articolo 4** prevede altresì che l’istituendo registro sostituisce ogni altro registro per l’iscrizione di rappresentanti di interessi.

Nel disporre ciò, la disposizione mantiene fermo quanto previsto dall’articolo 4, comma 2, e cioè il richiamo all’autonomia degli organi costituzionali in materia (cfr. *supra* il paragrafo relativo all’ambito di applicazione).

Il **comma 3 dell’articolo 4** prevede che nel registro siano indicati i dati identificativi del rappresentante di interessi e del portatore di interessi.

Il successivo **comma 4** prevede un obbligo di iscrizione al registro qualora l’attività sia svolta professionalmente, in maniera continuativa e non meramente occasionale mentre il **comma 5** prevede comunque la facoltà di iscrizione al registro per i rappresentanti di interessi non in possesso di questi requisiti.

Il **comma 7** prevede che il CNEL provveda all’organizzazione del Registro e alla sua pubblicazione sul sito *internet* istituzionale del Comitato di sorveglianza previsto dall’articolo 8 (cfr. *infra*). Ciò avverrà secondo le modalità stabilite con regolamento del CNEL, che sarà adottato sentito il Garante per la protezione dei dati personali e previa comunicazione alle commissioni parlamentari competenti. Il termine per l’adozione del regolamento è di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

In base al **comma 8**, il registro sarà pubblicato e reso consultabile anche nei siti *internet* istituzionali degli enti o organismi cui appartengono i soggetti pubblici, ovvero i decisori pubblici di cui nei rispettivi articoli 2, comma 1, lettera *d*), all'interno della sezione “Amministrazione trasparente” di cui all'articolo 9, comma 1, del d.lgs. 33/2013.

Agenda degli incontri

L'articolo 5 della proposta di legge istituisce un'agenda degli incontri tra decisori pubblici e rappresentanti di interessi iscritti al registro.

In particolare, viene posto in capo a ciascun rappresentante di interessi l'obbligo di tenere ed aggiornare in una sezione del registro, con cadenza trimestrale (così a seguito di una modifica approvata in sede referente, il testo base prevedeva una cadenza settimanale):

- elenco degli incontri svolti, con l'indicazione del decisore pubblico incontrato;
- luogo in cui l'incontro si è svolto;
- argomento trattato;
- eventuali altri soggetti partecipanti all'incontro.

L'articolo 6 prevede che il CNEL, prima della pubblicazione nel registro (così è stato specificato con una modifica approvata in sede referente) comunichi ai decisori pubblici l'inserimento delle informazioni sugli incontri che li riguardino. Tali soggetti hanno infatti diritto di presentare, entro il termine di quindici giorni (termine elevato, con una modifica approvata in sede referente, rispetto ai cinque previsti dal testo base) al Comitato di sorveglianza (v. *infra*) un'istanza di opposizione alla pubblicazione delle informazioni che ritengono anche parzialmente non veritieri. Nelle more della decisione l'inserimento delle informazioni rimane sospeso (comma 1).

I decisori pubblici possono presentare comunque istanza di rimozione a seguito della pubblicazione (comma 2).

Codice deontologico

L'articolo 7 prevede l'adozione di un **Codice deontologico dei rappresentanti di interessi** da parte del Comitato di sorveglianza istituito presso il CNEL. Questo dovrà avvenire entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Il codice sarà adottato sentiti i rappresentanti di interessi e i portatori di interessi che ne facciano richiesta e sarà pubblicato nel sito *internet* del CNEL (comma 1).

In base al comma 2, all'atto dell'iscrizione nel registro, il rappresentante di interessi assume l'impegno a rispettare il codice deontologico.

Diritti ed obblighi degli iscritti al registro

L'articolo 9 stabilisce i diritti degli iscritti nel registro; **l'articolo 10** gli obblighi.

Il rappresentante di interessi iscritto nel registro ha **diritto**, in base all'articolo 9, comma 1:

- presentare ai decisori pubblici, anche mediante procedure digitali, domande di incontro, proposte, richieste, indagini, studi, ricerche, analisi e documenti (lettera *a*);
- accedere alle sedi istituzionali ed acquisire documenti sia in base alla legge n. 241 del 1990, in materia di accesso ai documenti amministrativi, sia in base al decreto legislativo n. 33 del 2013 in materia di accesso civico (lettera *b*);

In tal proposito si ricorda che la legge in ultimo citata disciplina il diritto di accesso ai documenti amministrativi quale principio generale dell'attività amministrativa, volto a garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'azione pubblica e a favorire la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento amministrativo. L'accesso è riconosciuto ai soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è richiesto l'accesso.

Il decreto legislativo n. 33 del 2013, invece, disciplina in modo organico gli obblighi di pubblicazione di dati, documenti e informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni perseguitando finalità di trasparenza, pubblicità e controllo diffuso sull'azione amministrativa. Tali obblighi riguardano, in particolare, l'organizzazione e l'attività degli uffici, l'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le prestazioni offerte e i servizi erogati; i relativi dati sono resi disponibili nella sezione “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali per un periodo di cinque anni e comunque fino a quando producono i loro effetti.

Il decreto introduce inoltre l'istituto dell'accesso civico (art. 5), quale diritto di chiunque di richiedere i dati e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria nei casi di omessa pubblicazione, senza necessità di motivazione e senza limiti soggettivi. Con il decreto legislativo n. 97 del 2016 tale istituto è stato ampliato mediante l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, ispirato al modello statunitense del *Freedom of Information Act*, che riconosce a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle amministrazioni ulteriori rispetto a quelli soggetti a pubblicazione obbligatoria, nei limiti posti a tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

- partecipare alle consultazioni promosse dai decisori pubblici, alle attività di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), di cui al d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169, concernenti anche gli atti normativi del Governo, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa (lettera c), introdotta in sede referente).

In particolare, ai sensi dell’articolo 2 del d.P.C.m. sopra richiamato la consultazione, l’AIR e la VIR sono strumenti preordinati al miglioramento dell’intero ciclo normativo - dalla rilevazione dei fabbisogni alla revisione delle norme - e assicurano un contributo informativo alle funzioni di indirizzo politico, promuovendo al contempo la trasparenza dei processi decisionali. Nello specifico l’AIR fornisce un supporto informativo basato su evidenze empiriche in merito all’opportunità e al contenuto delle proposte normative. Essa opera mediante l’esame comparato di diverse opzioni regolatorie (inclusa l’ipotesi di non intervento) per valutarne gli effetti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. La VIR invece è volta a valutare, *ex post*, l’efficacia e l’utilità delle norme vigenti. L’analisi degli effetti prodotti nel tempo consente di determinare l’eventuale conferma, correzione o abrogazione delle disposizioni analizzate.

La consultazione costituisce, infine, lo strumento di acquisizione di dati e contributi da parte di soggetti esterni, finalizzato ad arricchire il quadro informativo necessario per l’AIR e la VIR.

In base al comma 2, i rappresentanti di interessi iscritti nel registro che svolgono l’attività in forma non professionale hanno unicamente il diritto di presentare ai decisori pubblici, anche mediante procedure digitali, domande di incontro, proposte, richieste, indagini, studi, ricerche, analisi e documenti, in base alla lettera *a*) del precedente comma 1.

Il comma 3 prevede l’obbligo per le amministrazioni dello Stato di adottare provvedimenti per garantire l’esercizio dei diritti previsti dall’articolo.

Ai sensi dell’**articolo 10, comma 1**, i rappresentanti di interessi non possono corrispondere, a titolo di liberalità, alcuna somma di denaro o altre utilità economicamente rilevanti ai decisori pubblici.

Inoltre, in base ai successivi commi 2 e 3, ciascun rappresentante di interessi, entro il 31 gennaio di ciascun anno, trasmette al Comitato di sorveglianza, per via telematica, una relazione sintetica, concernente l’attività di rappresentanza svolta nell’anno precedente e contenente:

- l’elenco delle attività di rappresentanza di interessi svolte;

- l'elenco dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte queste attività;
- eventuali criticità rilevate.

In base al comma 4, la relazione è pubblicata nel registro entro quindici giorni dalla trasmissione e, in base al comma 5, il comitato di sorveglianza può richiedere, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, la trasmissione di informazioni e dati integrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione.

Autorità di vigilanza

L’articolo 8 affida, al comma 1, l’attività di controllo ad un comitato di sorveglianza incardinato presso il **Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL)**.

Il documento conclusivo dell’**indagine conoscitiva** svolta dalla I Commissione della Camera (si veda la premessa al presente dossier) si esprime per l’affidamento delle funzioni di vigilanza e controllo al CNEL. Il documento specifica anche che “le Camere dovrebbero poi valutare, nella loro autonomia, l’opportunità di aggiornamenti della propria disciplina interna, apportando eventualmente, con riferimento ad esempio alla Camera dei deputati, gli adeguamenti e i coordinamenti che si riterranno opportuni alla disciplina già esistente in materia a partire dal 2017” (si veda il documento conclusivo approvato nella seduta del [19 settembre 2024](#), pag. 25-27).

Si ricorda che il CNEL è un organo di rilievo costituzionale, previsto dall’articolo 99 della Costituzione, essenzialmente con compiti di iniziativa legislativa e di consulenza a Parlamento e Governo nelle materie economiche e sociali (si veda il *box* di approfondimento qui di seguito); al CNEL non sono allo stato invece attribuite competenze di amministrazione attiva, quali l’applicazione di sanzioni, come invece previsto dalla proposta di legge in commento.

- ***Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL)***.

La previsione del CNEL nella Costituzione del 1948 ha risposto alla opportunità di consentire l’apporto di un organo con particolari requisiti di competenza alla formulazione delle politiche economiche e sociali. Pertanto, in base al dettato costituzionale, è stata prevista una composizione del CNEL formata da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, in modo da tener conto dell’importanza numerica e qualitativa di queste ultime (art. 99 Cost.).

Il CNEL è organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni attribuite dalla legge.

Riguardo alle funzioni, le norme costituzionali attribuiscono al CNEL la facoltà di presentare disegni di legge alle Camere ed il compito di contribuire - mediante le funzioni di consulenza - all’elaborazione “della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge”.

La composizione, le attribuzioni ed il funzionamento del CNEL sono disciplinate dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936, che ha sostituito ed abrogato la precedente disciplina, posta dalla legge 5 gennaio 1957, n. 33.

Attualmente il CNEL è composto da 64 membri. Fino al 2011 erano 121. La riduzione è stata disposta dapprima con l'art. 17 del D.L. n. 138/2011 e, poi, con l'articolo 23, co. 8-13, del D.L. n. 201/2011, n. 201.

Essi sono: 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri; 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali: 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, 9 in rappresentanza del lavoro autonomo, 17 in rappresentanza delle imprese; 6, designati dal Consiglio nazionale del terzo Settore (D.Lgs. 117/2017, art. 60), in rappresentanza del volontariato.

Relativamente alle sue funzioni, il CNEL, oltre ad avere il potere di iniziativa legislativa:

- esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie;
- esamina il Documento di economia e finanza che il Governo presenta alle Camere;
- approva, su richiesta delle Camere o del Governo, rapporti sull'andamento del mercato del lavoro e sugli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva al fine di agevolare l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni;
- esprime valutazioni sull'andamento della congiuntura;
- esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione;
- contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere, del Governo o delle regioni;
- può formulare osservazioni e proposte e compiere studi di propria iniziativa sulle materie di cui ai punti precedenti;
- redige una relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;
- raccoglie e aggiorna l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale;
- promuove e organizza lo svolgimento di una conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche.

Una norma di chiusura prevede che il CNEL esercita tutte le altre funzioni ad esso attribuite dalla legge. Infatti, nella legislazione vigente, altre disposizioni fanno riferimento al CNEL:

- la legge 44/1999, n. 44 che consente ad una delle associazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

- (CNEL), previo consenso dell'interessato, di presentare domanda di elargizione alle vittime delle richieste estorsive (art. 13, comma 2);
- la legge 44/1999, che affida al CNEL la designazione di tre dei membri del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura (l'organismo che esamina e delibera sulle domande di accesso ai benefici del Fondo di solidarietà) assicurando la rotazione tra le diverse categorie, su indicazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate (art. 19);
 - la legge 234/2012 (articolo 28) che prevede la possibilità che il CNEL faccia pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni in merito ai progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi;
 - il decreto legislativo 286/1998 (testo unico immigrazione, articolo 42, comma 3) che istituisce presso il CNEL un Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati allo scopo di individuare le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero. Si prevede, inoltre, che il CNEL, nell'ambito delle proprie attribuzioni, svolga compiti di studio e promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e la circolazione delle informazioni sulla applicazione del testo unico immigrazione;
 - il D.L. 76/2020 secondo il quale il CNEL attribuisce il codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 16-quater);
 - la legge 76/2025 che ha istituito presso il CNEL la Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori con compiti consultivi (art. 13).

Composizione del Comitato di sorveglianza

Dieci i componenti del comitato di sorveglianza presso il **CNEL** in base all'articolo 8, comma 2:

- il presidente del CNEL, che svolge le funzioni di presidente;
- tre membri designati dal presidente stesso attingendo dalla dotazione dell'ente;
- sei estratti a sorte da un elenco di trenta soggetti, rinnovato ogni due anni, composto per metà da professori ordinari di università in materie giuridiche e per metà da avvocati con almeno venti anni di esercizio della professione.

Il Comitato si avvale del personale messo a disposizione dal CNEL (successivo comma 4) e ai suoi componenti si applicano le disposizioni in materia di **inconferibilità** e **incompatibilità** previste per gli incarichi presso le amministrazioni pubbliche dal D.Lgs. 39/2013(comma 5).

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012 prevedendo fattispecie di:

- inconferibilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Si ricorda che il richiamato D.Lgs. 39/2013, in sede di definizione delle categorie giuridiche utilizzate, indica esplicitamente tra i soggetti da ritenere compresi tra le “pubbliche amministrazioni” anche le autorità indipendenti (art. 1, comma 2, lett. a).

Inoltre (comma 6), ai componenti del Comitato di sorveglianza, nell'esercizio delle proprie funzioni, è fatto divieto di avere qualsiasi **relazione economica con i rappresentanti di interessi** o le società da loro rappresentate.

Il **mandato dei membri** del comitato dura 3 anni e non è immediatamente rinnovabile (comma 7).

A seguito di un emendamento approvato in sede referente, il comma 7 afferma anche che ai componenti del Comitato di sorveglianza non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Il comma 8 rinvia poi ad un **regolamento** del CNEL il funzionamento del comitato di sorveglianza nonché le modalità e i termini per garantire alle parti interessate il diritto al contraddittorio.

Compiti dell'organismo di controllo

In base al comma 3 dell'articolo 8, il Comitato di sorveglianza svolge i seguenti compiti:

- la **tenuta del registro** per la rappresentanza di interessi, l'adozione delle disposizioni necessarie per il suo funzionamento e la vigilanza sull'esattezza e sull'aggiornamento dei dati;
- la **pubblicazione delle relazioni annuali** ricevute dai rappresentanti di interessi nel registro;
- la redazione di una **relazione annuale** sull'attività dei rappresentanti di interessi e la trasmette al Presidente del Consiglio e alle Camere; durante l'esame in sede referente, è stato specificato che la relazione dovrà essere presentata entro il 30 giugno di ciascuno anno;
- la **vigilanza** sull'osservanza delle disposizioni della legge e del codice deontologico da parte dei rappresentanti di interessi e l'irrogazione delle **sanzioni** nel rispetto del principio del contraddittorio.

Sanzioni

L'articolo 11, comma 1, prevede le seguenti tipologie di sanzioni per il rappresentante di interessi che violi le disposizioni della presente o gli obblighi previsti dal codice deontologico:

- l'ammonizione;
- la censura;
- la sospensione dall'iscrizione nel registro per una durata non superiore a un anno;
- la cancellazione dal registro (in tal caso, in base al comma 5, il rappresentante di interessi non può chiedere una nuova iscrizione nel Registro prima che siano decorsi un anno – così a seguito di un emendamento approvato in sede referente, il termine originario era di un anno - dalla data del provvedimento di cancellazione).

Il comma 2 dell'articolo 11 dispone poi la **sanzione pecuniaria da euro 1.000 a euro 5.000** nei confronti del rappresentante di interessi che fornisca false informazioni ed ometta di fornire informazioni alla cui comunicazione è tenuto.

Dal punto di vista del procedimento sanzionatorio, il comma 3 dell'articolo 11 prevede che debbano essere garantiti il contraddittorio, l'effettivo diritto di difesa e la pubblicità degli atti.

All'esito del procedimento sanzionatorio, il provvedimento che applica le sanzioni è pubblicato sul sito *internet* istituzionale dell'organo che lo ha emanato e nella scheda personale del rappresentante di interessi destinatario della sanzione (art. 11, comma 4).

Il comma 5 attribuisce le controversie relative alle sanzioni di cui si è dato conto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Per **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** si intende quel tipo di giurisdizione in cui il giudice amministrativo conosce, in relazione a determinate materie indicate dalla legge, oltre che di interessi legittimi, anche di diritti soggettivi (art. 103, comma 1, Cost.; artt. 7 e 133, D. Lgs. 104/2010). Tale forma di giurisdizione deroga al tradizionale criterio di riparto delle giurisdizioni fondato sulla natura della situazione giuridica dedotta in giudizio (interesse legittimo o diritto soggettivo). La Corte costituzionale, nella sentenza n. 204 del 2004, ha chiarito che può essere prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materie determinate nei cui ambiti l'amministrazione agisca come autorità e in cui il diritto soggettivo e l'interesse legittimo siano

intimamente connessi. In particolare, secondo la Consulta, “è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice “della” pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, secondo comma, Cost.) e, dall’altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo”.

Nel **documento conclusivo** (al paragrafo 4 dedicato alle conclusioni) approvato in data 19 settembre 2024 dalla Commissione I della Camera dei deputati al termine dell’indagine conoscitiva di cui si è dato conto in premessa, era stata suggerita l’opportunità, così come osservato dagli audit, di un apparato sanzionatorio snello e affiancato, ancorché non interamente sostituito, da adeguati incentivi.

Disposizioni finali

L'articolo 12, comma 1, prevede la c.d. **clausola di neutralità finanziaria**, per cui le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica

Il successivo comma 2 dispone che l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, provveda a integrare la classificazione delle attività economiche **ATECO**, prevedendo un codice specifico per l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi.

Il **codice ATECO** è una combinazione alfanumerica che identifica un'attività economica. Le lettere individuano il macro-settore economico mentre i numeri (da due fino a sei cifre) rappresentano, con diversi gradi di dettaglio, le specifiche articolazioni e sottocategorie dei settori stessi.

Si segnala che nell'ATECO vigente (ATECO 2025) si fa riferimento al codice 73.30.01 “Attività di rappresentanza di interessi”, specificato come attività di rappresentanza di interessi e prestazione di servizi di consulenza, orientamento e assistenza operativa a imprese e altre organizzazioni in materia di pubbliche

relazioni e comunicazione (ad esempio: comunicazione politica e comunicazione pubblica e istituzionale).

Come già si è accennato, il successivo **comma 3** prevede che le **regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti in commento, adeguano i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute negli stessi.

In proposito è opportuno ricordare che la Corte costituzionale (si veda, tra le altre, la sentenza n. 78 del 2020) ha affermato che l'autoqualificazione di una disposizione da parte del legislatore statale come principio fondamentale non è decisiva ai fini dell'individuazione del titolo di competenza cui sia riconducibile la disposizione medesima. L'autoqualificazione, per la Corte, non ha carattere precettivo e vincolante al punto da porsi quale presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale della norma cui essa si riferisce (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo “all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità” (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza.

Il comma 4 prevede che la legge entri in vigore il trentesimo giorno successivo alla data della sua **pubblicazione in Gazzetta Ufficiale**

Si ricorda che, secondo quanto stabilito all'articolo 73, comma terzo, della Costituzione, le leggi “entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso” (come in questo caso).

Appendice: L'esperienza dell'UE in materia di rappresentanza di interessi e trasparenza

(a cura del Servizio per i Rapporti con l'Unione europea)

Le norme nei Trattati

L'articolo 11, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), dispone che le istituzioni dell'Unione diano ai cittadini e alle **associazioni rappresentative**, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Inoltre, l'articolo 11, paragrafo 2, dispone che le istituzioni dell'Unione mantengano un **dialogo aperto, trasparente e regolare** con le associazioni rappresentative e la società civile.

L'articolo 15, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che, al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione debbano operare nel modo **più trasparente possibile**.

Ai sensi dell'articolo 298 TFUE, nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente.

L'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza

Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea hanno firmato, il 20 maggio 2021, l'[accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio](#), che è accompagnato da una [dichiarazione politica](#) delle tre Istituzioni dell'UE.

L'accordo, oltre a rendere **obbligatorio il registro** per la trasparenza, ne amplia l'ambito di applicazione **anche al Consiglio dell'UE** e prevede **la registrazione** dei rappresentanti di interessi nel registro per la trasparenza **quale condizione preliminare per lo svolgimento di determinate attività** volte a influenzare le politiche, la legislazione e i processi decisionali nelle relazioni con una delle tre istituzioni (v. art. 3 dell'accordo):

- **l'organizzazione di riunioni, conferenze o eventi**, la partecipazione agli stessi nonché l'instaurazione di contatti analoghi con le istituzioni dell'Unione;
- i **contributi a consultazioni, audizioni o altre iniziative simili**, o la partecipazione alle stesse;
- l'organizzazione di **campagne di comunicazione, piattaforme, reti e iniziative a livello locale**;

- la **preparazione di documenti orientativi e di sintesi, emendamenti, sondaggi di opinione, indagini, lettere aperte e altro materiale di comunicazione** o informazione, come pure lo svolgimento di **ricerche**.

Sono, invece, **esclusi dall'obbligo di registrazione** (*v. art. 4, paragrafo 2, dell'accordo interistituzionale*) i seguenti organi:

- le **pubbliche autorità** degli **Stati membri**, incluse le loro rappresentanze permanenti e ambasciate, a livello nazionale e subnazionale;
- le associazioni e reti di pubbliche autorità a livello dell'Unione, nazionale o subnazionale, a condizione che operino esclusivamente a nome degli enti pubblici interessati;
- le **organizzazioni intergovernative**, inclusi le agenzie e gli organi che emanano dalle stesse;
- le **pubbliche autorità di paesi terzi**, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, salvo laddove tali autorità siano rappresentate da soggetti giuridici, uffici o reti senza status diplomatico, o da un intermediario;
- i **partiti politici**, ad eccezione di qualsiasi organizzazione creata da partiti politici o ad essi affiliata;
- le **chiese e associazioni o comunità religiose**, nonché le organizzazioni filosofiche e non confessionali di cui all'articolo 17 TFUE, ad eccezione degli uffici, delle persone giuridiche o delle reti creati per rappresentare chiese, comunità religiose od organizzazioni filosofiche e non confessionali nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni.

L'accordo prevede che le **tre istituzioni** possano **adottare decisioni individuali**, sulla base dei loro poteri di organizzazione interna, **misure di condizionalità** volte a **subordinare determinate attività di rappresentanza di interessi alla previa iscrizione nel registro per la trasparenza**.

Le **misure di condizionalità** sono **pubblicate sul sito web del registro**.

Le principali caratteristiche del [registro](#) per la trasparenza sono:

- un [sito web pubblico](#) dove i rappresentanti di interessi riportano informazioni aggiornate sulle loro attività a livello dell'UE;
- un [codice di condotta](#) che disciplina le modalità di interazione dei rappresentanti di interessi con le istituzioni dell'UE;

Il codice di condotta prevede una serie di **principi** ed **obblighi** a carico delle **persone registrate** nel registro per la trasparenza, tra cui: obbligo di identificarsi sempre con il **proprio nome**, facendo riferimento all'organismo per cui si lavora o rappresentato; obbligo di dichiarare gli **interessi**, gli obiettivi e le finalità promosse e i clienti rappresentati; divieto di ottenere o cercare di **ottenere informazioni** o decisioni in maniera **disonesta**, esercitando pressioni indebite o comportandosi in modo inadeguato; divieto di utilizzare indebitamente la registrazione a **fini di lucro**, falsando o snaturando l'effetto della registrazione; divieto di indurre i membri delle istituzioni dell'Unione europea a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento a essi applicabili; in caso di assunzione di ex deputati al Parlamento europeo, membri della Commissione o funzionari delle istituzioni dell'Unione, **obblighi di riservatezza** e delle norme applicabili a tali persone dopo che esse hanno lasciato l'istituzione in questione, al fine di evitare conflitti di interesse; se impegnati in un rapporto cliente-intermediario, obbligo di garantire che le parti di tale rapporto siano registrate, e in veste di clienti o di intermediari, assicurare che siano pubblicate le pertinenti informazioni concernenti tale rapporto inserite nel registro;

- un **meccanismo di denuncia** che consente a chiunque di avviare un'indagine amministrativa su presunti casi di inosservanza del codice di condotta da parte dei rappresentanti di interessi.

Ciascuna delle istituzioni firmatarie si è impegnata ad applicare il quadro comune definito nell'accordo interistituzionale, tenendo conto del suo ruolo specifico e **potrà adottare misure complementari** in materia di trasparenza.

Si ricorda infine che il registro è gestito da un segretariato composto da personale del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che presenta una [relazione annuale](#) sulle attività del registro.

Si segnala da ultimo che nella [lettera di incarico](#) del 17 settembre 2024, la Presidente della Commissione europea ha altresì assegnato al Commissario Maroš Sefcovic una serie di compiti in materia di **relazioni interistituzionali e trasparenza**, tra i quali il coordinamento dei lavori di revisione dell'Accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Tali lavori di revisione non risultano avviati. Secondo fonti informali, nel contesto della revisione programmata dell'IIA, la Segreteria del Registro per la Trasparenza ha prodotto un [documento](#) intitolato "**Mappatura** dell'attuazione dell'Accordo interistituzionale (IIA) 2021 sul Registro per la Trasparenza", che è stato presentato al Consiglio di Amministrazione del TR nel maggio 2025.

La conclusione riportata nel verbale della riunione del Consiglio di Amministrazione del 21 maggio 2025 è stata che "fatta salva la valutazione delle istituzioni firmatarie in merito alla revisione, la relazione di mappatura mostra che l'IIA ha istituito un **registro ben funzionante** che rimane idoneo agli obiettivi perseguiti dalle istituzioni e che ulteriori miglioramenti e potenziamenti al registro possono essere apportati nel contesto dell'attuale IIA".

La disciplina interna al Parlamento europeo: le modifiche introdotte in attuazione del cd. Piano Metsola

L'articolo 11 regolamento del Parlamento europeo e il [codice di condotta](#) ad esso allegato recano le principali disposizioni in materia di trasparenza e di rappresentanza di interessi per i membri del PE.

In particolare [l'articolo 11](#) (Interessi finanziari dei deputati e registro per la trasparenza), come [riformato](#) da ultimo nel **settembre del 2023** in attuazione di alcune tra le indicazioni del **Piano Metsola** (*vedi infra*), prevede che:

1. il Parlamento stabilisce norme di trasparenza relative agli interessi finanziari dei propri membri, sotto forma di un codice di condotta approvato a maggioranza dei suoi membri;
2. i deputati dovrebbero adottare la pratica sistematica di incontrare esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza introdotto dall'accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea;
3. i deputati dovrebbero pubblicare *online* tutte le riunioni programmate con i rappresentanti di interessi rientranti nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza. Fatte salve alcune fatti-specie, i relatori, i relatori ombra e i presidenti di commissione devono pubblicare online, per ciascuna relazione, tutte le riunioni programmate con i rappresentanti di interessi rientranti nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza. L'Ufficio di presidenza mette a disposizione l'infrastruttura necessaria sul sito web del Parlamento;
4. l'Ufficio di Presidenza mette a disposizione l'infrastruttura necessaria sulla pagina online dei deputati sul sito web del Parlamento per i deputati che intendono pubblicare un audit volontario o una conferma, secondo quanto previsto dalle disposizioni applicabili dello statuto dei deputati e dalle relative misure di attuazione, del fatto che il loro utilizzo dell'indennità per spese generali è conforme alle norme applicabili dello statuto dei deputati e delle relative misure di attuazione;

5. tali norme (comprese quelle stabilite nel codice di condotta) non possono comunque perturbare o limitare l'esercizio del mandato da parte dei deputati, né dell'attività politica o di altra natura a esso connessa.
6. le norme di comportamento, i diritti e i privilegi degli ex deputati sono stabiliti con decisione dell'Ufficio di presidenza. Non si effettua alcuna distinzione nel trattamento degli ex deputati.

Il [codice di condotta](#) è entrato in vigore il 1° gennaio 2012 ed è stato rivisto da ultimo nel 2023 in attuazione del Piano Metsola (*vedi infra*). I **principi guida** in esso enunciati stabiliscono che i deputati agiscono unicamente nell'**interesse generale** ed esercitano le loro funzioni con disinteresse, integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e per tutelare la dignità e il buon nome del Parlamento europeo.

Il codice definisce i **conflitti di interessi** e il modo in cui i deputati devono porvi **rimedio** e comprende varie norme sugli **obblighi di informativa**, sulle attività degli ex deputati e sul **comitato consultivo** (*vedi infra*) sulla condotta dei deputati.

Impone inoltre ai deputati **l'obbligo** di presentare una **dichiarazione dettagliata** dei loro interessi privati, una **dichiarazione patrimoniale** e, se del caso, una **dichiarazione di conoscenza** di eventuali **conflitti di interessi**.

L'attuazione del Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo

Il 14 settembre 2023 il Parlamento europeo ha [approvato](#) **modifiche** al proprio **Regolamento**, volte a dare attuazione al **Piano per la trasparenza delle attività dei membri del PE e per il contrasto dei fenomeni di corruzione** presentato, il 12 gennaio 2023, dalla Presidente Metsola alla **Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici**. Le modifiche sono entrate in vigore il **1° novembre 2023**.

Il Piano include una serie di misure, articolate in **14 punti**, per rafforzare la **trasparenza, la responsabilità e l'integrità** delle **attività dei membri ed ex membri** del Parlamento europeo, in risposta alle indagini sui casi di corruzione (cosiddetto “scandalo *Qatargate*”).

Gran parte delle modifiche regolamentari hanno inciso sul citato [Codice di condotta](#) dei deputati.

In particolare, si stabilisce che esso concerne “**l'integrità e la trasparenza**” dei deputati e non soltanto, come nella formulazione previgente, “norme di trasparenza relative agli interessi finanziari dei propri membri”.

Il **titolo** stesso del Codice è stato conseguente **modificato**, precisando che esso concerne l’”**integrità e la trasparenza**” mentre in precedenza esso era riferito agli “interessi finanziari e conflitti di interessi”.

Ai **principi direttivi**, cui i deputati si attengono nell'esercizio delle loro funzioni (art. 1 del Codice), viene **aggiunta** la **tutela della dignità del PE** (accanto a quelli di condotta disinteressata, integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome del PE); si precisa inoltre che i deputati non ottengono alcun **vantaggio diretto o indiretto** a prescindere dalla sua natura finanziaria, come invece attualmente previsto.

Numerose innovazioni concernono le procedure di applicazione del Codice e le sanzioni per la sua violazione. Di seguito si riporta una rassegna sintetica delle misure di attuazione del Piano concernente direttamente o indirettamente la rappresentanza di interessi.

Periodo di sospensione

I deputati appena **cessati dalla carica** non possono esercitare attività di **rappresentanza di interessi** per un periodo di **6 mesi**. Decorso tale periodo, possono iscriversi al Registro per la trasparenza (v. infra).

Disposizioni in tal senso sono state adottate dall’Ufficio di Presidenza il 17 aprile 2023 e sono entrate in vigore il 1° maggio 2023.

A complemento di tale disposizione, le **modifiche al Regolamento interno del PE** approvate il 14 settembre 2023 hanno introdotto (modificando l’art. 6 del Codice di condotta) il **divieto per i deputati in carica** di coinvolgere gli **ex parlamentari**, il cui mandato sia terminato **da meno di sei mesi** e che siano **rappresentanti di interessi o di pubbliche autorità di Paesi terzi**, in attività che potrebbero consentire loro di influenzare l’elaborazione o l’attuazione delle politiche e della legislazione o i processi decisionali del PE.

Sezione sull'integrità dell'attività parlamentare sulla Home page del PE

Al fine di mettere a disposizione del pubblico, in un'**unica pagina di accesso**, maggiori e più chiare informazioni sulle attività di ogni deputato, sulla **home page del sito web** del PE è stata introdotta una **sezione dedicata alla "integrità"**. Essa include, in particolare, informazioni su: sanzioni; dichiarazioni di doni; partecipazioni a eventi non pagati dal PE; dichiarazioni di riunioni programmate; informazioni sul **Codice di condotta dei deputati al PE** e sul relativo Comitato consultivo; informazioni e collegamento al Registro della trasparenza.

La nuova sezione “Trasparenza ed etica” è stata pubblicata sul sito del PE a luglio 2023.

Iscrizione al registro per la trasparenza delle istituzioni dell'UE

L'**iscrizione** al [Registro per la trasparenza](#) condiviso tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea è divenuta **obbligatoria** ai fini della **partecipazione** di rappresentanti di gruppi di interesse o della società civile ad audizioni e scambi di opinione presso le **commissioni parlamentari** e per partecipare a **eventi organizzati da organi o servizi del Parlamento europeo** che si svolgono nei suoi locali, quando partecipano come ospiti attivi invitati e/o co-organizzatori di eventi. Il PE può inoltre svolgere **verifiche ad hoc ed approfondite** sulle organizzazioni iscritte al registro nonché sulla accuratezza delle informazioni ivi riportate, anche con riferimento ai loro collegamenti con Paesi terzi e ai flussi di finanziamento.

Le nuove disposizioni in materia sono state adottate dall'Ufficio di Presidenza il 12 giugno 2023 e sono entrate in vigore il 12 luglio 2023.

Pubblicità delle riunioni con terzi

Il nuovo **art. 5 bis** del Codice di condotta, introdotto con le modifiche regolamentari dello scorso 14 settembre, introduce l'obbligo per i deputati di **incontrare unicamente i rappresentanti di interessi iscritti** nel richiamato **registro per la trasparenza**.

I deputati sono inoltre tenuti a rendere **pubbliche online** le **riunioni programmate**, riguardanti i lavori parlamentari, con **rappresentanti di interesse**, iscritti al registro, e **rappresentanti di Paesi terzi**, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate.

L'obbligo concerne le riunioni cui partecipano personalmente i deputati o, per loro conto, gli **assistenti**; **non si applica** nel caso sia richiesta **confidenzialità a protezione della vita** o dell'integrità del singolo individuo o per **motivi imperativi di riservatezza**. Queste ultime riunioni sono comunque comunicate al Presidente del PE, che mantiene riservata tale dichiarazione, oppure predispone la pubblicazione in forma anonima o ritardata.

Inoltre, sempre sulla base delle modifiche al Regolamento, si prevede (art. 5 ter del Codice di condotta) che i **relatori elenchino**, in un **allegato** alla loro relazione o al loro parere, le **entità o le persone** dalle quali hanno ricevuto **contributi su questioni attinenti all'oggetto del fascicolo**.

Anche per gli autori dei contributi non si procede alla pubblicazione ove essa rischia di mettere a repentaglio la vita, l'integrità fisica o la libertà di un individuo o in presenza di motivi imperativi di riservatezza.

Regolamentazione dei raggruppamenti non ufficiali

Con le **modifiche al Regolamento** approvate il 14 settembre 2023 è stata altresì introdotta una disciplina specifica per i **raggruppamenti non ufficiali di deputati** (*nuovo art. 35 bis*), che in precedenza erano oggetto in larga misura delle disposizioni applicabili agli intergruppi (art. 35).

Si ribadisce anzitutto, come previsto dal vigente art. 35, che i singoli deputati possono costituire raggruppamenti non ufficiali “al fine di svolgere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e per promuovere i contatti fra i deputati e la società civile”.

I raggruppamenti:

- devono agire in modo **pienamente trasparente** e **non** devono svolgere attività suscettibili di dare adito a **confusione con le attività ufficiali del Parlamento** o dei suoi organi;
- **non possono organizzare eventi in Paesi terzi** che coincidono con una **missione di un organo ufficiale** del Parlamento, incluse quelle di osservazione elettorale;
- se relativi a Paesi terzi per i quali esiste **una delegazione interparlamentare permanente** del PE, **non beneficiano delle infrastrutture del Parlamento stesso per le proprie attività**;
- sono tenuti a **dichiarare**, entro la fine del mese successivo, **ogni sostegno, in contanti o in natura**. I questori tengono un **registro pubblico di tali dichiarazioni e dei raggruppamenti** non ufficiali che le hanno presentate.

Inoltre, i deputati che **aderiscono** ai raggruppamenti comunicano proattivamente agli interlocutori esterni che stanno agendo **a titolo individuale**.

Solo i rappresentanti di interessi che sono **iscritti** nel registro per la trasparenza possono partecipare ad attività di raggruppamenti non ufficiali organizzate presso i locali del Parlamento, ad esempio partecipando a riunioni o eventi, offrendo il proprio sostegno o co-organizzando tali eventi.

Nuovo registro di ingresso al Parlamento europeo

Le nuove disposizioni generali relative all'accesso alle sedi del PE, adottate dall'Ufficio di Presidenza l'8 maggio 2023 ed entrate in vigore l'8 giugno 2023, hanno adottato un **nuovo registro d'ingresso**: tutte le persone, maggiori di 18 anni, che entrano nei locali del Parlamento

europeo, compresi i rappresentanti di Paesi terzi, devono fornire informazioni indicando la **data, l'ora e lo scopo** della visita. Tale obbligo **non si applica ai giornalisti accreditati** e ai rappresentanti di **altre Istituzioni, organi o agenzie dell'UE**, che hanno un differente regime di accesso al Parlamento.

Gli ospiti, muniti di badge di visita, devono essere **sempre accompagnati** dalla persona responsabile per il loro accesso alle sedi del Parlamento europeo.

Eliminazione dei badge di accesso permanente per gli ex deputati

I **badge di accesso permanenti**, in precedenza concessi **agli ex membri del Parlamento europeo e agli ex assistenti o staff**, sono stati **sostituiti da un apposito badge di accesso giornaliero** (rilasciato da un desk dedicato e con una corsia preferenziale per l'accreditamento). Inoltre gli ex deputati e gli ex assistenti o staff **non hanno più il diritto** di concedere l'ingresso a qualunque altro soggetto.

Le nuove disposizioni relative all'accesso dei deputati cessati dalla carica alle sedi del PE sono state adottate dall'Ufficio di Presidenza il [17 aprile 2023](#) e sono entrate in vigore il 1° maggio 2023. Le norme relative agli assistenti o staff sono state, invece, introdotte nell'ambito della nuova disciplina generale relativa all'accesso alle sedi del PE, adottata dall'Ufficio di Presidenza con la richiamata delibera dell'8 maggio 2023.

Dichiarazione sui potenziali conflitti d'interesse

Le **modifiche al Regolamento** approvate il 14 settembre 2023 hanno apportato diverse innovazioni alla disciplina del **conflitto di interesse**, a partire dalla **definizione** di cui all'art. 3 del Codice di condotta: la fattispecie ora si configura "...qualora l'esercizio del mandato di un deputato al Parlamento europeo **nell'interesse pubblico** possa essere **indebitamente influenzato da motivi familiari o affettivi, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse privato diretto o indiretto.**" In base al dettato precedente il conflitto di interesse sussisteva in presenza di un **generico interesse personale** in grado di influenzare l'esercizio delle funzioni di deputato.

Ulteriori modifiche agli artt. 3 e 4 del Codice di condotta intervengono sugli obblighi del deputato in situazione di conflitto e su altri effetti di tale situazione.

Specifici obblighi di dichiarazione sono previsti in capo al deputato proposto alla **nomina a relatore, relatore ombra, componente** di una **delegazione ufficiale o partecipante negoziati interistituzionali**.

La dichiarazione degli interessi privati e la dichiarazione patrimoniale

Le **modifiche al Regolamento** approvate il 14 settembre 2023 sostituiscono (*all'art. 4 del Codice di condotta*) la **dichiarazione sugli interessi finanziari** dei deputati, da presentare ad inizio legislatura, con una **“dichiarazione di interessi privati”**, la quale deve contenere in aggiunta, rispetto a quanto già previsto dalla prima:

- l'indicazione di qualsiasi attività retribuita, svolta parallelamente all'esercizio del mandato del deputato, compresi il nome dell'entità nonché il settore e la natura dell'attività, laddove la retribuzione complessiva per tutte le **attività esterne del deputato superi i 5 000 euro lordi in un anno civile**;
- il riferimento a qualsiasi **interesse privato** (non soltanto finanziario come previsto nella norma previgente), **diretto o indiretto**, che possa influenzare l'esercizio delle funzioni del deputato;

La presentazione della **dichiarazione di interessi privati** è precondizione non soltanto, come già previsto, per la designazione del deputato a una carica negli organi del Parlamento e per fare parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionale, ma anche per la designazione **a relatore ombra**.

Doni o benefici analoghi

Modificando l'art. 5 del Codice di condotta, si ribadisce che il **divieto** già previsto per i deputati di **accettare doni** nell'esercizio delle loro funzioni, salvo quelli del valore inferiore a **150 euro**, **non si applica ai rimborси di spese di viaggio, alloggio e soggiorno**, o ai pagamenti diretti, completi o parziali, di dette spese da parte di terzi quando i deputati partecipino, sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni, a **eventi organizzati da terzi**; tuttavia è **introdotto l'obbligo di comunicare al Presidente del PE la partecipazione a tali eventi** e le eventuali altre informazioni richieste al riguardo.

Formazione obbligatoria

Il Parlamento europeo deve prevedere regolarmente, nel corso di ciascuna **legislatura**, una **formazione per tutti i deputati** in merito alle disposizioni relative alla loro **integrità e indipendenza**.

È, inoltre, prevista una **formazione obbligatoria per tutti i funzionari del PE che potrebbero ricevere le segnalazioni** di possibili violazioni o illeciti.

Le modifiche al Regolamento approvate il 14 settembre 2023 prevedono in particolare (art. 9 del Codice di condotta) che spetti **all'ufficio di Presidenza** adottare le **modalità di applicazione** del Codice di condotta, anche con riferimento alla **procedura di controllo della formazione dei deputati**.

Comitato consultivo del codice di condotta

Il [**comitato consultivo**](#) sulla condotta dei deputati è l'organo incaricato di fornire ai deputati **orientamenti** sull'interpretazione e l'attuazione del codice di condotta.

Il ruolo del Comitato consultivo del Codice di condotta è stato rafforzato dalle **modifiche al Regolamento** approvate il 14 settembre 2023 (**art. 7** del Codice).

Il nuovo testo articolo 8 del Codice di condotta prevede che il **Comitato consultivo**, dopo aver esaminato le circostanze della presunta violazione del Codice di condotta formuli una **raccomandazione al Presidente, contenente se del caso l'indicazione di una sanzione** ai sensi dell'art. 176 del Regolamento del PE (secondo il testo precedente il Comitato formulava una raccomandazione senza l'indicazione della possibile sanzione nei confronti del deputato).

Sempre all'articolo 8 del Codice di condotta è stata introdotta la previsione per la quale il **Presidente** sottopone al Comitato consultivo anche le **inosservanze sistematiche, gravi o ripetute** degli **obblighi di comunicazioni** previsti dal Codice di condotta.

Cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia nazionali

È previsto il rafforzamento della cooperazione del PE con le **autorità giudiziarie e di polizia nazionali degli Stati membri** per garantire che l'Istituzione sia in grado di rispondere al meglio e di aiutare le vittime con qualsiasi indagine su presunte attività criminali dei deputati o del personale del PE.

Revisione delle sanzioni

Le modifiche al Regolamento approvate il 14 settembre 2023 intervengono altresì sull'art. 176, introducendo diverse innovazioni nella disciplina generale delle **sanzioni irrogabili nei confronti dei deputati che violino le norme di comportamento**.

Organismo interistituzionale per le norme etiche

Con risoluzione del settembre 2021 ([2020/213\(INI\)](#)), il Parlamento ha proposto di creare un **organismo europeo indipendente** responsabile delle questioni di **etica** per il Parlamento e la Commissione. In particolare Il Parlamento ha proposto l'istituzione di un organismo efficace, dotato di **poteri investigativi e consultivi**, con il mandato di vigilare sul rispetto delle **norme etiche** da parte dei deputati al Parlamento e dei membri della Commissione, nonché del loro personale e dei loro funzionari.

Pur non condividendo tutti gli aspetti dell'iniziativa del PE, la Commissione ne ha dato seguito presentando, l'8 giugno 2023, una [proposta](#) volta a creare un **organismo etico interistituzionale** inteso a stabilire **norme etiche comuni**, nonché incaricato del coordinamento e dello scambio di opinioni tra le istituzioni dell'UE su questioni etiche.

Il Parlamento europeo, con [risoluzione](#) del 12 luglio 2023, ha definito **insoddisfacente e non sufficientemente ambiziosa** la proposta della Commissione europea sottolineando che il nuovo soggetto, come prefigurato nella proposta, non sarebbe stato un vero e proprio organismo indipendente responsabile delle questioni di etica.

Tuttavia, a seguito di [negoziati interistituzionali](#) basati sulla proposta della Commissione, il 15 maggio 2024 otto tra Istituzioni e organismi dell'UE hanno sottoscritto l'accordo per l'istituzione dell'organismo per le norme etiche. In particolare, hanno partecipato all'accordo: il **Parlamento europeo**; il **Consiglio** dell'UE; la **Commissione** europea; la **Corte di giustizia** dell'UE; la **Banca centrale europea**; la **Corte dei conti** europea; il **Comitato economico e sociale europeo**; il **Comitato europeo delle regioni**.

In base all'accordo interistituzionale l'organismo etico avrebbe tre compiti principali:

- elaborare norme minime comuni per consenso, applicabili a tutte le parti e ai loro membri;
- tenere scambi di opinioni sull'allineamento delle norme interne alle norme comuni;
- promuovere la cooperazione su questioni relative alla condotta dei suoi membri.

I membri delle parti che devono conformarsi all'organismo etico dell'UE dovrebbero essere le seguenti persone di nomina politica delle Istituzioni dell'UE:

- i membri del Parlamento europeo;
- l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, anche nella sua qualità di presidente del Consiglio "Affari esteri";
- i membri della Commissione europea;

- i membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea e i membri del consiglio direttivo e del consiglio di vigilanza;
- i membri della Corte dei conti europea;
- i membri del Comitato economico e sociale europeo in relazione all'esercizio del loro mandato nell'Unione europea;
- i membri o i supplenti del Comitato europeo delle regioni, tranne per l'esercizio del loro mandato locale o regionale.

Da ultimo, con la nuova legislatura europea, il Parlamento europeo non ha adottato le [modifiche](#) al proprio regolamento che si renderebbero necessarie per l'attuazione dell'accordo; in particolare il 25 maggio 2025, la Commissione parlamentare Affari costituzionali (AFCO) del PE **non ha approvato** i necessari emendamenti al regolamento del Parlamento europeo.

Proposta di regolamento sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di Paesi terzi

È in corso di esame, secondo la procedura legislativa ordinaria, la [proposta](#) di direttiva volta a stabilire requisiti armonizzati nel mercato interno sulla **trasparenza** della **rappresentanza d'interessi** esercitata per conto di **paesi terzi**.

In base alla nuova disciplina gli enti che svolgono attività di **rappresentanza di interessi** per conto di un paese terzo devono registrarsi in un **registro** per la **trasparenza**, ad eccezione delle attività connesse all'esercizio di **pubblici poteri**, come le relazioni diplomatiche o consolari. Gli elementi chiave dei dati relativi a tali attività di lobbying (importi annuali ricevuti, paesi terzi interessati e obiettivi principali delle attività) sono **accessibili al pubblico**. A tal fine gli Stati membri devono istituire **un registro nazionale** per garantire la trasparenza di tali attività di rappresentanza di interessi e imporre la registrazione al più tardi al momento dell'inizio di tali attività.

L'allegato I della proposta definisce le informazioni da registrare:

- a. **informazioni generali**, quali nome, indirizzo e status giuridico dell'ente;
- b. informazioni sulle **attività di rappresentanza** svolte, tra cui l'identificazione del **paese terzo** per conto del quale tali attività vengono svolte e gli **importi annuali** che coprono tutti i compiti pertinenti svolti.

A seguito della registrazione, l'ente riceve un **numero/codice di rappresentanza** di interessi europeo e una copia digitale delle informazioni incluse nel registro digitale.

I dati sulle attività principali devono essere conservati per un periodo di **quattro anni** dopo la fine di tali attività. Disposizioni di **garanzia** sono previste

per evitare che i requisiti di registrazione vengano utilizzati impropriamente incidendo su diritti fondamentali, come la libertà di espressione o di associazione.

Per quanto riguarda l'iter legislativo presso le Istituzioni europee, in sede di **Consiglio**, gli Stati membri stanno tuttora approfondendo un testo di compromesso presentato dalla Presidenza semestrale di turno danese, in vista dell'adozione dell'orientamento generale. Il 17 novembre 2025, il Parlamento europeo riunito in seduta plenaria ha **approvato e conferito** alla Commissione parlamentare per il mercato interno (IMCO) il [mandato](#) in vista dei negoziati interistituzionali.

Il mandato approvato dal PE mira ad affinare le **definizioni** di riferimento della nuova disciplina, introducendo **garanzie** per evitare la **stigmatizzazione** di attività legittime che potrebbero contribuire positivamente al dibattito pubblico.

In particolare, le modifiche al testo originario della Commissione europea approvate dal PE, sono intese a tutelare le **attività** delle **organizzazioni della società civile**, per cui i **finanziamenti** da sovvenzioni di paesi terzi non collegati al lobbying non dovrebbero essere considerati **remunerazione**.

Inoltre il Parlamento intende garantire che, a differenza di alcune leggi sugli “agenti stranieri” in alcuni paesi, la direttiva non possa essere usata per **etichettare** o **penalizzare** determinate entità, comprese le organizzazioni della società civile, né per limitare l'impegno civico, né per vietare attività o imporre la **divulgazione** di **finanziamenti** da paesi terzi non collegati alla rappresentanza di interessi.