

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3485

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DANIELE GALLI, EMERENZIO BARBIERI, BIONDI, BRUSCO,
DI TEODORO, LUCCHESI, MILANESE, PATRIA, RAMPONI,
RICCIUTI, RIVOLTA, SANZA, SGARBI, TARANTINO, TARDITI**

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

Presentata il 16 dicembre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'attività di relazione tra soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni e componenti delle amministrazioni stesse è un carattere tipico delle grandi democrazie direttamente connesso alla loro complessità.

Infatti dalle decisioni assunte in sede rappresentativa o amministrativa dipendono spesso interessi di grande rilievo che, tuttavia, non possono iscriversi tra quelli generali; d'altro canto in sede rappresentativa, talora, si devono assumere decisioni ad alto contenuto tecnico delle quali rischia di non essere ben considerata tutta la portata.

Le attività di relazione, occasionali o sistematiche, sono, dunque, finalizzate a perseguire fini leciti ma non di interesse generale ed è utile alla stessa democrazia che sia conosciuto ogni aspetto del problema oggetto di valutazione e di decisione. Si tratta quindi non di reprimere,

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

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

Nella redazione del presente testo ci si è avvalsi del lavoro della Commissione speciale contro i fenomeni di corruzione

politica istituita nella scorsa legislatura, che giunse ad approvare un testo unificato, peraltro mai discusso dall'Assemblea di Montecitorio. Ma si è tenuto conto anche delle normative straniere, in particolare il *Lobbying Act* USA, che nel 1995 ha sostituito la precedente legge in materia del 1946.

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

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

Lo stesso articolo stabilisce che tali registri siano pubblici e pubblicati su INTERNET.

L'articolo 2 definisce l'attività di relazione e determina puntualmente le esclusioni dalla disciplina. È attività di relazione ogni informazione, orale o scritta, resa da singoli o da associati, ai parlamentari, al Governo, ai dirigenti della pubblica amministrazione.

Non danno, invece, luogo ad attività assoggettabili alla disciplina proposta quelle svolte per interesse pubblico, di carattere generale, sociale o umanitario, quelle delle organizzazioni sindacali e di categoria, le comunicazioni scritte ed orali rivolte indistintamente al pubblico, le dichiarazioni rese in incontri e audizioni pubblici con il Governo o con le Commis-

sioni e i Comitati parlamentari. Tali esclusioni si fondano sull'incontrovertibile presupposto che si tratta comunque di attività pubbliche, delle quali chiunque può avere contezza.

L'articolo 3 stabilisce l'obbligo di iscrizione nei registri per tutti coloro che svolgono attività di relazione.

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

Lo stesso articolo fa divieto di iscrizione nei registri, nei due anni successivi alla scadenza del loro mandato, ai componenti delle due Camere e a tutti coloro che hanno rivestito cariche dirigenziali nella pubblica amministrazione, nel parastato e negli enti statali. Il divieto di iscrizione si estende anche ai giornalisti iscritti all'Associazione della stampa parlamentare. Si intende in tal modo evitare una discutibile commistione di funzioni.

Inoltre, l'articolo 3 determina con precisione l'esclusione dall'obbligo di iscrizione nei registri per i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, per i dirigenti politici e sindacali, per i giornalisti nell'esercizio della loro professione, per gli ambasciatori e i diplomatici stranieri, per i rappresentanti degli enti ecclesiastici e delle confessioni religiose. Si tratta di categorie di persone per le quali l'attività di relazione è strettamente connessa alle loro funzioni e che da tutti possono essere riconosciute nello svolgimento delle stesse.

Sono altresì esclusi dall'obbligo di iscrizione nei registri coloro i quali svolgono attività di relazione in modo del tutto sporadico. Si ritiene, infatti, che non sia utile gravare di obblighi chi non eserciti l'attività di relazione in modo continuativo. Anzi un eccesso di regolamentazione potrebbe allontanare da un rapporto diretto con i rappresentanti dei pubblici poteri un certo numero di cittadini e ciò non è nell'interesse della democrazia. È inoltre inserita una norma transitoria che prevede che, in sede di prima attuazione

della legge, i soggetti interessati si iscrivano entro sei mesi.

L'articolo 4 stabilisce il contenuto dei registri. In essi vanno annotati le generalità e i recapiti di chi svolge l'attività di relazione e di chi ha interesse nella stessa attività, la descrizione dell'attività svolta e che si intende svolgere.

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

L'articolo 6 stabilisce gli adempimenti cui sono tenuti gli uffici che tengono i registri delle attività di relazione. Essi possono disporre verifiche sulla documentazione presentata. Il Ministro per la funzione pubblica, di sua iniziativa o su richiesta degli Uffici di Presidenza delle Camere, verifica la completezza e la veridicità delle relazioni depositate dagli obbligati. Gli stessi uffici redigono, entro il

30 giugno di ogni anno, relazioni complessive di tutte le attività di relazione svolte e le rendono pubbliche.

L'articolo 7 disciplina le sanzioni per le violazioni alle disposizioni della legge. Tali violazioni possono essere: l'omessa iscrizione nei registri, il mancato deposito delle relazioni, la non ottemperanza alla richiesta di fornire ulteriori dati. Le violazioni sono punite con sanzioni amministrative, graduate in relazione alla loro gravità.

L'esclusione delle sanzioni dalla previsione penalistica risponde alla logica complessiva che ispira la proposta di legge. La disciplina, infatti, mira a stabilire che la sola condizione alla quale devono sottostare le attività di relazione è quella della loro trasparenza. L'eventuale violazione dà, quindi, luogo ad un comportamento non corretto da sanzionare efficacemente, ma non configura una fattispecie autonoma di reato punibile penalmente, anche se l'esercizio dell'azione penale (o anche civile e amministrativa) da parte delle autorità preposte non può essere del tutto escluso.

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

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Registri delle attività di relazione).

1. Le attività di relazione svolte nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni si informano ai principi di pubblicità e di trasparenza.

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

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

ART. 2.

(Definizione dell'attività di relazione).

1. Per attività di relazione si intende ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta anche per via elettronica, intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei seguenti soggetti istituzionali:

a) componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

b) Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri, Sottosegretari di Stato;

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

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

2. Non sono attività di relazione:

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

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

c) le comunicazioni scritte e orali rivolte al pubblico ed effettuate anche a mezzo di stampa, radio e televisione;

d) le dichiarazioni rese nel corso di audizioni e di incontri pubblici dinanzi a rappresentanti del Governo, alle Commissioni e ai Comitati parlamentari.

ART. 3.

(Obbligo di iscrizione nei registri).

1. Chiunque svolga una attività di relazione è tenuto ad iscriversi nei registri di cui all'articolo 1.

2. L'iscrizione deve essere effettuata una sola volta, con le modalità di cui all'articolo 4, entro trenta giorni dall'inizio dell'attività di relazione nei confronti di uno o più dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1.

3. Non possono iscriversi nei registri:

a) i componenti delle due Camere, nonché i dirigenti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, durante il loro mandato o incarico e nei due anni successivi alla cessazione del mandato parlamentare o dell'incarico ricoperto;

b) gli iscritti all'Associazione della stampa parlamentare.

4. Sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nei registri:

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

b) i dirigenti dei partiti e dei movimenti politici;

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

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

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

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

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

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

ART. 4.

(Contenuto dei registri).

1. Nei registri devono essere annotati:

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

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

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

ART. 5.

(Relazione dei soggetti iscritti nei registri).

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

2. Le relazioni devono, inoltre, contenere un elenco delle persone, associazioni, enti o società e dei rispettivi rappresentanti nel cui interesse l'attività è stata svolta.

ART. 6.

(Verifica delle relazioni).

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

2. Il Ministro per la funzione pubblica, di sua iniziativa per l'attività di relazione svolta nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni ovvero su richiesta degli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per l'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti del Parlamento, verifica la completezza e la veridicità delle relazioni di cui all'articolo 5.

3. Gli stessi uffici di cui al comma 1 entro il 30 giugno di ogni anno provvedono a redigere una relazione complessiva su

tutte le attività svolte dagli iscritti nei registri. Tali relazioni sono pubbliche.

ART. 7.

(Sanzioni).

1. In caso di omessa iscrizione nei registri si applica la sanzione amministrativa da 10.000 euro a 100.000 euro.

2. In caso di mancato deposito delle relazioni di cui all'articolo 5, ovvero di non ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni o di fornire ulteriori dati, si applica la sanzione amministrativa da 5.000 euro a 50.000 euro.

3. Salvo fatto più grave, nei casi previsti dai commi 1 e 2 e altresì dichiarata, nei confronti dei soggetti responsabili, l'inabilitazione all'esercizio dell'attività di cui all'articolo 2.

4. Le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 sono comminate dal Ministro per la funzione pubblica, al quale gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, per quanto di loro competenza, trasmettono gli atti, qualora i soggetti interessati non ottemperino entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione con la quale lo stesso Ministro contesta agli interessati l'omessa ottemperanza agli obblighi di cui alla presente legge.

ART. 8.

(Regioni ed enti locali).

1. Le regioni provvedono con proprie leggi ad assicurare l'osservanza dei principi stabiliti dalla presente legge, per la disciplina delle attività di relazione svolte nei confronti dei consiglieri regionali e provinciali, dei presidenti e dei componenti delle giunte regionali e provinciali, dei consiglieri comunali, dei sindaci e dei componenti delle giunte comunali.

