

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 6325

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MORONI

Disciplina dell'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali

Presentata il 6 febbraio 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende intervenire su una questione che investe direttamente il sistema politico del paese, il Parlamento in primo luogo, ossia la regolamentazione giuridica del fenomeno delle *lobby*.

I gruppi di interesse, di pressione, esercitano una funzione che non si esaurisce di per sé nella società, sul terreno proprio della organizzazione della rappresentanza degli interessi particolari, settoriali — naturalmente legittimi in quanto espressione delle diverse componenti sociali ed economiche emergenti dalla complessità sociale — ma che si estende per l'influenza esercitata nei confronti del processo decisionale pubblico e, dunque, della trasparenza e della funzionalità delle istituzioni.

Il processo di influenza delle organizzazioni di interessi diffusi, in termini espliciti, formali, tende a esercitare una pressione nei confronti degli organi istituzionali per ricercare — all'interno di canali

istituzionalizzati o informali, anche se non dichiarati e tuttavia leciti — una influenza, un condizionamento nelle diverse fasi e scelte del processo legislativo e normativo.

L'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali richiama espressamente perciò tanto il problema della trasparenza del procedimento normativo istituzionalizzato — che guarda per definizione all'interesse generale — quanto la legittimità dell'attività di rappresentanza di interessi particolaristici, meritevoli in ogni caso di attenzione, che interagiscono con il sistema istituzionale in quanto espressione del pluralismo sociale all'interno di una società complessa qual è quella contemporanea.

Il primo aspetto, va da sé, riveste un ruolo centrale e riguarda l'essenza stessa della democrazia, o per meglio dire del metodo democratico.

Un metodo che coinvolge in primo luogo le Aule parlamentari — espressione rappresentativa della volontà generale — in

cui, sulla base della pubblicità della vita politica, le forze politiche — benché inizialmente espressione e rappresentative di una parte — si fanno interpreti dell'interesse dell'intero Paese poiché interpretano, valutano, armonizzano e mediano i diversi interessi e programmi in campo nella società, i bisogni espressi, per ricondurli nell'alveo, appunto, dell'autonomia parlamentare in funzione dell'interesse generale.

Un aspetto che si riflette costituzionalmente nell'articolo 67 della Costituzione, laddove si afferma che ogni parlamentare « rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ».

Il secondo aspetto ha invece a che fare con la complessità e con la frammentazione della società contemporanea, con il grado di permeabilità e di apertura presenti nelle istituzioni, nel sistema politico-parlamentare nei confronti della società; con quel *network* di attori collettivi che a vario titolo partecipano — più o meno direttamente — alla formazione delle decisioni pubbliche e parlamentari, influenzandone il percorso e gli esiti, mediante canali istituzionalizzati, quali le audizioni in sede parlamentare, e non.

Nell'insieme, essi danno vita a un confronto che si interseca in molteplici realtà, che diviene, al di fuori delle sedi istituzionalizzate, una sorta di « negoziato », con il rischio di alimentare e di ingenerare una opacità, una diffidenza intorno a tutti quei rapporti che si instaurano tra politica, attività parlamentare e organizzazioni di interessi diffusi e settoriali.

Non si tratta di ignorare un fenomeno, peraltro ampiamente conosciuto, quanto piuttosto di prenderne atto, riconducendone l'azione entro un sistema di regole condivise e trasparenti; regolamentando semmai, nelle forme ritenute più opportune, un corretto ma dichiarato rapporto tra soggetti istituzionali, procedimenti legislativi e portatori di interessi privati affinché tale « negoziazione » avvenga alla luce del sole; in altri termini « sopra » il tavolo e non « sotto » il tavolo.

Uno scambio, una interazione, un dialogo — se disciplinato per favorire l'espres-

sione e la partecipazione in condizioni di parità dei tanti soggetti portatori di interessi diffusi — che non può che favorire e rafforzare il procedimento parlamentare e le decisioni politiche, la vita stessa della politica pubblica; poiché fornisce al circuito decisionale quegli elementi aggiuntivi di informazione e di approfondimento indispensabili per conoscere appieno questa o quella realtà economico-sociale o le caratteristiche dei fenomeni da regolamentare.

E non è un caso che proprio laddove più intensa ed estesa è stata l'attività di *lobbying*, in presenza di una molteplicità di gruppi di pressione e di interessi, più avvertita è stata l'esigenza di una sua regolamentazione giuridica e di un controllo sull'attività di tali gruppi, come nel caso, sin dalla metà degli anni quaranta, degli Stati Uniti.

Nella regolamentazione statunitense attività di *lobbying* e irregolarità nel processo legislativo o il manifestarsi di forme di corruzione sono aspetti distinti, tanto che il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946 tende a mettere in rilievo, accanto a quelli negativi inevitabilmente possibili, gli aspetti positivi dell'attività dei gruppi di pressione in quanto tendenti a favorire la trasparenza dell'attività di *lobby*, sia nei confronti delle istituzioni che dei cittadini.

Il *lobbying*, dunque, inteso principalmente come elemento di partecipazione, non necessariamente o inevitabilmente di corruzione.

La normativa del 1946 sul *lobbying* parlamentare è stata riformulata nel corso degli anni novanta con il *Lobbying Disclosure Act* del 1995. La nuova disciplina definisce il *lobbying* un'attività del tutto legittima ed i rappresentanti di interessi privati — tenuti a registrarsi presso i segretari della Camera dei rappresentanti e del Senato — sono tenuti ad essere identificati sulla base di requisiti verificabili.

Sono considerati « *lobby contact* » tutte quelle attività di relazione messe in atto per influenzare la formulazione, la modifica o l'adozione di regolamenti federali, ovvero l'approvazione o la reiezione di proposte di legge.

La legge mira in particolare a regolare l'attività dei professionisti del *lobbying* parlamentare, escludendo al riguardo l'attività di comunicazione e di informazione al pubblico, le comunicazioni fatte in occasione di audizioni, di udienze conoscitive e di udienze pubbliche.

Il campo di applicazione non si limita ai membri della Camera dei rappresentanti e del Senato ma si estende anche ai funzionari degli organi parlamentari; alla presidenza, vicepresidenza e agli impiegati dell'Esecutivo. L'attuale normativa prende in esame il *lobbying* nei confronti di tutti gli organi dello Stato, comprese le agenzie federali.

I professionisti impegnati nell'attività di *lobbying* sono tenuti a registrarsi entro 45 giorni dal loro primo contatto parlamentare e devono indicare una serie dettagliata di informazioni, tra cui le questioni ed i temi di cui intendono occuparsi nel corso dell'attività di pressione, nonché i nomi delle società clienti o committenti.

Al termine di ogni semestre i lobbysti sono infine tenuti a presentare una relazione indicando i progetti sui quali è stata fatta azione di *lobbying*, pure non avendo l'obbligo di comunicare i nomi dei membri delle Commissioni o dei parlamentari contattati.

Diversamente dall'impostazione statunitense, in Gran Bretagna o nella stessa Francia, l'attività di *lobbying* è disciplinata prevalentemente al fine di prevenirne le possibili conseguenze negative, vale a dire focalizzando l'attenzione sui rischi di corruzione derivanti dalla distorsione dei rapporti tra attività parlamentare e attività dei gruppi di pressione, tra conflitto di interesse di parte nei confronti dell'interesse generale.

Più che intervenire sulla regolamentazione dell'attività di *lobbying*, la disciplina mira ad assicurare la trasparenza delle attività e degli interessi privati dei parlamentari.

Così, se in Gran Bretagna è stata prevista fin dagli anni ottanta l'istituzione di una commissione che ha il compito di registrare gli interessi economici e di verificare il possibile conflitto di interesse

dei parlamentari, in Francia è stato previsto il rafforzamento della normativa sulle incompatibilità tra mandato parlamentare e incarichi professionali e, dal 1996, l'istituzione di una commissione per la trasparenza della vita politica che prevede il controllo sulle dichiarazioni patrimoniali dei membri del Parlamento.

La Francia, a differenza degli Stati Uniti, non ha proceduto ad una vera e propria regolamentazione giuridica del fenomeno del *lobbying* e la stessa Gran Bretagna, soprattutto a causa del sempre più accentuato ruolo assunto dal Gabinetto del Primo Ministro nei confronti del Parlamento, più che a una specifica disciplina, è ricorsa all'istituzionalizzazione dell'« agente parlamentare » che — nel corso di procedimenti legislativi parlamentari che toccano interessi privati e di enti locali — possono intervenire in contraddittorio innanzi a una commissione speciale.

Gli « agenti parlamentari » sono tenuti a registrarsi presso l'*Office private Bill*, a indicare le società per le quali lavorano e a specificare gli ambiti e gli scopi dell'attività di pressione che intendono attivare. È richiesto loro di sottoscrivere un impegno al rispetto delle norme e delle consuetudini della Camera dei comuni e, in caso di inadempienza, sono soggetti a specifiche sanzioni.

In Italia non vi è al momento una specifica regolamentazione dell'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali, anche se non sono mancate iniziative legislative in tale senso.

L'insieme dei progetti di legge presentati, almeno sino alla XII legislatura, ha teso verso una regolamentazione che, nel disciplinare l'attività dei gruppi di pressione, accostasse — sino a fare coincidere — tale attività a quella delle « relazioni pubbliche » partendo dal presupposto che entrambi si muovono nella direzione di rappresentare e di promuovere interessi settoriali privati nei confronti degli organi istituzionali, vale a dire l'esercizio di una rappresentanza di interessi.

Il professionista delle relazioni pubbliche è individuato in colui che « rappresenti o promuova interessi privati nei confronti

del Parlamento, del Governo, di consigli o giunte regionali, provinciali o comunali, o di singoli membri di tali organi collegiali, anche ai fini di un rapporto informativo reciproco» (atto Camera n. 3269 — XII legislatura).

Quanto alla regolamentazione vera e propria dell'attività di pressione, i progetti di legge prevedevano l'iscrizione a uno specifico albo professionale, da tenere presso gli organi pubblici interessati, rinviando tuttavia a uno specifico « codice deontologico » adottato dai professionisti delle relazioni pubbliche a tutela della trasparenza del processo decisionale pubblico e a salvaguardia dell'autonomia parlamentare dall'influenza esercitata dai gruppi di pressione quali espressione di pure legittimi interessi settoriali.

Solo nel corso della XIII legislatura si è giunti alla formulazione di un testo che dettava norme in materia di *lobbying*.

La proposta di legge in esame intende promuovere una disciplina « leggera », che rinvia all'autonomia regolamentare delle Assemblee legislative.

Essa non ha le caratteristiche dettagliate dell'esperienza statunitense e guarda più all'esperienza inglese pure non prevedendo l'istituzione del cosiddetto « agente parlamentare ». Ha in ogni caso l'obiettivo di rendere trasparente l'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali, allargando gli spazi di partecipazione e di confronto delle istituzioni politiche con i tanti soggetti rappresentativi di interessi diffusi che rendono vitale la democrazia del nostro Paese.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

(Finalità e definizioni).

1. La presente legge ha per oggetto l'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali svolta dai gruppi di pressione nei confronti dei componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

2. Ai fini della presente legge per attività di *lobbying* e relazioni istituzionali si intende ogni attività, anche organizzata, svolta da persone, gruppi, associazioni, enti, società o imprese intesa a rappresentare o a perseguire determinati interessi propri o di terzi nei confronti dei componenti del Parlamento, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra iniziativa o comunicazione.

3. Non sono attività di *lobbying* e relazioni istituzionali:

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

b) le attività svolte da organizzazioni sindacali o di categoria finalizzate alla rappresentanza di interessi collettivi;

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

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

## ART. 2.

(Registri dell'attività di *lobbying*  
e relazioni istituzionali).

1. Presso l'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera

dei deputati sono istituiti i registri delle persone, delle associazioni e delle società che esercitano l'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali nei confronti dei componenti delle Assemblee parlamentari.

2. L'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali si informa ai principi di trasparenza e di pubblicità. I registri sono pubblici.

#### ART. 3.

*(Obbligo di iscrizione nei registri).*

1. I soggetti che intendono svolgere l'attività di cui all'articolo 1 sono tenuti ad iscriversi nei registri di cui all'articolo 2.

2. Sono esclusi dall'obbligo di iscrizione di cui al comma 1:

a) coloro i quali si dedicano solo marginalmente od occasionalmente all'attività di *lobbying* e relazioni istituzionali nei confronti dei membri del Parlamento;

b) i dirigenti dei partiti o movimenti politici;

c) i giornalisti nell'esercizio della loro attività professionale di informazione al pubblico.

#### ART. 4.

*(Contenuto dei registri. Sanzioni).*

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati stabiliscono, con propria deliberazione, le modalità per l'iscrizione nei registri di cui all'articolo 2 e per la tenuta degli stessi, i contenuti che devono essere annotati nei medesimi e le sanzioni applicabili nel caso di omessa iscrizione nei predetti registri o in caso di non ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni da parte degli uffici cui spetta la tenuta dei registri.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



\*14PDL0081930\*