

AC 2336 PAGANO	Emendamenti	Spiegazione
----------------	-------------	-------------

Art. 1. (Oggetto e finalità) 1. La presente legge disciplina l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, intesa come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi nell'osservanza della normativa vigente, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà e integrità verso di esse. 2. La disciplina di cui al comma 1 si conforma ai principi di pubblicità, partecipazione democratica, pluralismo, trasparenza, valorizzazione delle competenze tecniche e persegue le seguenti finalità: a) garantire la trasparenza dei processi decisionali; b) assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali; c) favorire l'ordinata partecipazione ai processi decisionali;		

d) 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 della decisione pubblica.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) « attività di rappresentanza di interessi »: ogni attività svolta professionalmente dai rappresentanti di interessi, come definiti alla lettera b), nell'ambito dei processi decisionali pubblici, attraverso la presentazione di domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti, anche mediante procedure digitali, nonché di ogni altra attività diretta a contribuire alla formazione delle decisioni pubbliche, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà e integrità nei loro confronti;

b) « rappresentanti di interessi »: le persone fisiche o giuridiche, o altre organizzazioni, anche sotto forma di reti, piattaforme o altre attività collettive, che svolgono un'attività

concernente interessi di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica, al fine di promuovere l'avvio di processi decisionali pubblici o di contribuire ai processi decisionali pubblici in corso, nonché i soggetti che svolgono, previo mandato, 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; c) « portatori di interessi »: qualunque soggetto che conferisce ai rappresentanti di interessi uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi; d) « decisori pubblici »: i membri del Parlamento e del Governo; i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali, i presidenti delle province e i sindaci 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, regionali e locali; ai fini	Art.2 comma 1 lettera d) aggiungere alla fine «e i vertici amministrativi ministeriali, regionali e delle province autonome».	I vertici amministrativi dei ministeri o delle regioni esercitano un ruolo non secondario nella filiera decisionale: incontrano stakeholder, orientano le scelte del vertice politico, hanno il potere di firma sui provvedimenti. Riteniamo inoltre che si debbano rendere noti i soggetti responsabili dei provvedimenti (Focal points), in modo che gli iscritti al Registro, sappiano a quali soggetti nell'amministrazione relazionarsi.
--	--	--

della presente legge, sono equiparati ai decisori pubblici anche i responsabili degli uffici di diretta collaborazione degli organi di cui alla presente lettera;

e) « processi decisionali pubblici »: ogni procedimento di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi generali.

2. L'attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei membri del Parlamento quali decisori pubblici è regolata secondo gli ordinamenti delle Camere.

Art. 3.

(Esclusioni)

1. La disciplina delle attività dei rappresentanti di interessi prevista dalla presente legge non si applica:

a) ai giornalisti e ai funzionari pubblici per i rapporti con i decisori pubblici attinenti all'esercizio della loro professione o funzione;

b) alle persone che intrattengono rapporti o instaurano contatti o collaborazioni con i decisori pubblici per attività di segreteria, attività legislativa o di comunicazione, ivi compreso il personale dei gruppi parlamentari;

c) ai rappresentanti

dei governi e dei partiti, movimenti, gruppi politici di Stati stranieri; d) alle organizzazioni intergovernative, inclusi le agenzie e gli organi che emanano dalle stesse; e) alle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, salvo laddove tali autorità siano rappresentate da soggetti giuridici; f) ai rappresentanti delle confessioni religiose riconosciute; g) all'attività svolta dai partiti, movimenti e gruppi politici per determinare la politica statale, regionale o locale ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, ad eccezione di qualsiasi organizzazione creata da partiti politici o ad essi affiliata; h) alle organizzazioni sindacali; i) all'attività di rappresentanza svolta 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; l) all'attività di rappresentanza svolta nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli d'intesa o altri	Art.3 Comma 1 rimuovere la lettera h)	Le organizzazioni sindacali, così come ad esempio le associazioni imprenditoriali, oltre all'attività di concertazione di fatto già esentata alla lettera l) per quanto attiene le attività di concertazione, svolgono azioni di rappresentanza d'interessi generali a pieno titolo e al pari, ad esempio, delle organizzazioni della società civile. La letteratura scientifica, basata su un'attenta analisi empirica, dimostra che l'esclusione di determinate categorie dagli obblighi previsti dalla legge renderebbe inefficace la regolamentazione del lobbying anche con conseguenze economiche negative per il Paese (Chari,
--	--	--

strumenti di concertazione. Art. 4. <i>(Istituzione del Registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, cause di esclusione e di incompatibilità)</i> 1. È istituito presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) il Registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, di seguito denominato « Registro ». 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, il Registro sostituisce ogni altro registro per l'iscrizione di rappresentanti di interessi già istituito alla data di entrata in vigore della presente legge. 3. Nel Registro sono indicati i dati identificativi del rappresentante di interessi e del portatore di interessi. 4. I soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi devono iscriversi nel Registro qualora l'attività sia svolta professionalmente, in maniera continuativa e non meramente occasionale. 5. I rappresentanti di interessi che non soddisfano i requisiti di cui al comma 4 possono comunque iscriversi volontariamente	Art. 4, comma 4 Eliminare «qualora l'attività sia svolta professionalmente, in maniera continuativa e non meramente occasionale»	Murphy, Hogan e Crepaz 2019, 197; OCSE, 2017). Poiché è difficile se non impossibile definire cosa renda professionale l'attività di rappresentanza d'interessi, riteniamo che l'accento debba essere posto sull'azione svolta come già definito nell'articolo 2, comma 1, lettera b)
--	--	---

l'amministrazione della giustizia;

h) i dirigenti dei partiti o movimenti politici per la durata del loro incarico;

i) coloro che non godono dei diritti civili e politici e coloro i quali siano stati interdetti dai pubblici uffici;

l) coloro che esercitano funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso enti pubblici economici, società partecipate di cui al testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, o enti privati di cui all'articolo 2-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per la durata dell'incarico.

7. Il CNEL provvede all'organizzazione del Registro e alla sua pubblicazione nel sito *internet* istituzionale, secondo le modalità stabilite con proprio regolamento, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. La data di inizio dell'effettivo funzionamento del Registro è comunicata mediante pubblicazione di un avviso nella *Gazzetta Ufficiale*.

8. Il Registro è pubblicato e reso consultabile anche nei siti <i>internet</i> istituzionali degli enti o organismi cui appartengono i soggetti pubblici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), della presente legge, all'interno della sezione « Amministrazione trasparente » di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Art. 5. (<i>Agenda degli incontri</i>) 1. Il rappresentante di interessi aggiorna in apposita sezione del Registro di cui all'articolo 4, con cadenza settimanale, l'elenco degli incontri svolti nella settimana precedente, con l'indicazione del decisore pubblico incontrato, del luogo in cui si è svolto l'incontro, dell'argomento trattato, il titolo dell'atto legislativo e degli altri soggetti partecipanti all'incontro inclusi i nomi e cognomi per le persone fisiche e la denominazione per le persone giuridiche. Art. 6. (<i>Istanza di opposizione</i>) 1. Il CNEL comunica ai decisori pubblici l'inserimento da parte dei rappresentanti di interessi, ai sensi dell'articolo 5, delle informazioni sugli incontri	Art. 5 Comma 1 sostituire «il rappresentante di interessi» con «il decisore pubblico»	Per una legge equilibrata chiediamo un principio di reciprocità: ovvero far ricadere gli obblighi e i doveri anche sui decisori pubblici. I quali dovrebbero essere altrettanto scrupolosi nel rendere conto in maniera trasparente delle interazioni con i molteplici portatori di interessi. In questo senso, si contraddice quanto già oggi messo in campo dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT): mentre i portatori di interessi aggiornano regolarmente il registro della trasparenza, i decisori pubblici rendono conto all'esterno degli incontri svolti con i portatori di interessi attraverso agende online periodicamente aggiornate. Peraltro, nell'ultimo Piano d'azione nazionale dell'Open Government è stato inserito proprio un impegno sulle agende pubbliche degli incontri: è stato prodotto un documento di modellizzazione a cui seguiranno linee guida che verranno diffuse dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Scuola nazionale di Amministrazione.
---	---	---

che li riguardano entro i cinque giorni successivi all'inserimento medesimo. Entro il termine di cinque giorni dalla comunicazione, i decisori pubblici hanno diritto di presentare al Comitato di sorveglianza di cui all'articolo 8 un'istanza di opposizione all'inserimento delle informazioni che ritengono integralmente o parzialmente non veritiere. Il Comitato di sorveglianza decide entro dieci giorni dalla data di presentazione dell'istanza. Nelle more della decisione, l'inserimento delle informazioni nel Registro rimane sospesa. 2. Successivamente all'inserimento delle informazioni nel Registro, i decisori pubblici possono comunque presentare istanza di rimozione delle informazioni che li riguardino perché integralmente o parzialmente non veritiere. Sull'istanza il Comitato di sorveglianza decide entro dieci giorni dalla relativa presentazione. Art. 7. (Codice deontologico) 1. Il codice deontologico è adottato dal Comitato di sorveglianza di cui all'articolo 8, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge,		Lo stesso orientamento, volto a bilanciare gli impegni dei portatori di interessi con quelli delle istituzioni, è stato scelto dalle istituzioni europee che hanno introdotto agende pubbliche degli incontri tenuti dai Commissari e dagli alti dirigenti con i portatori di interessi. In capo ai rappresentanti d'interessi si dovrebbe inserire l'obbligo di pubblicazione di una relazione trimestrale sugli incontri effettuati e le spese sostenute.
---	--	---

sentiti i rappresentanti di interessi e i portatori di interessi che ne facciano richiesta secondo le modalità stabilite dal Comitato medesimo e pubblicate nel sito internet istituzionale del CNEL. 2. All'atto dell'iscrizione nel Registro, il rappresentante di interessi assume l'impegno a rispettare il codice deontologico, in cui sono stabilite le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono l'attività di rappresentanza di interessi. Art. 8. (Comitato di sorveglianza) 1. È istituito presso CNEL il Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici, di seguito denominato "Comitato di sorveglianza". 2. Il Comitato di sorveglianza è nominato dal Presidente del CNEL, che lo presiede, ed è composto da nove membri, di cui tre nominati dal Presidente del CNEL attingendo dalla dotazione dell'ente e 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.	Art. 8 Comma 2 sostituire «per metà da professori ordinari di università in materie giuridiche e per metà da avvocati con almeno venti	Crediamo che il comitato di sorveglianza debba avere una composizione molto più plurale e anche rappresentativa di chi è impegnato sia sul fronte accademico sia su quello
--	---	---

3. Il Comitato di sorveglianza svolge 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. In particolare: a) tiene il Registro, adottando le disposizioni necessarie per il suo funzionamento e vigilando sull'esattezza e sull'aggiornamento dei dati in esso inseriti dai rappresentanti di interessi; b) riceve le relazioni annuali dei rappresentanti di interessi, di cui all'articolo 10, comma 2, e ne cura la pubblicazione nel Registro; c) redige una relazione annuale sull'attività dei rappresentanti di interessi e la trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri e alle Camere, segnalando possibili profili di nuova o diversa regolamentazione della materia, anche tenendo conto delle proposte eventualmente avanzate in tal senso dai rappresentanti di interessi iscritti nel medesimo Registro; d) vigila e raccoglie segnalazioni sull'osservanza delle disposizioni della presente legge e del codice deontologico da parte dei rappresentanti di interessi e	anni di esercizio della professione» con «accademici, esperti della materia, professionisti delle relazioni istituzionali e rappresentanti del terzo settore»	professionale nello studio e nella pratica dei <i>public affairs</i>
--	--	---

irroga le sanzioni nel rispetto del principio del contraddittorio.

4. Il Comitato di sorveglianza, per l'esercizio delle proprie funzioni, si avvale di personale messo a disposizione dal CNEL.

5. Ai componenti del Comitato di sorveglianza si applicano le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità previste per gli incarichi presso le amministrazioni pubbliche dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

6. Ai componenti del Comitato di sorveglianza, nell'esercizio delle loro funzioni, è fatto divieto di avere qualsiasi relazione economica con i rappresentanti di interessi o le società da loro rappresentate.

7. I componenti del Comitato di sorveglianza rimangono in carica per cinque anni. L'incarico non è immediatamente rinnovabile.

8. Il CNEL, con proprio regolamento, disciplina il funzionamento del Comitato di sorveglianza e le modalità e i termini per garantire alle parti interessate il diritto al contraddittorio.

Art. 9.

(Diritti degli iscritti nel Registro)

1. Il rappresentante di

interessi iscritto nel Registro può: a) presentare ai decisori pubblici, anche mediante procedure digitali, domande di incontro, documenti orientativi e di sintesi, proposte di emendamento, bozze di proposte di legge, sondaggi di opinione, indagini, studi, ricerche, analisi e svolgere ogni altra attività diretta a perseguire interessi leciti di rilevanza anche non generale e concorrere alla formazione della decisione pubblica, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei loro confronti; b) accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici secondo le disposizioni interne di ciascuna amministrazione interessata e acquisire documenti ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di accesso ai documenti amministrativi, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. 2. Ai rappresentanti di interessi iscritti al Registro su base volontaria si applica unicamente il comma 1, lettera a), del presente articolo. 3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore	Art. 9 Comma 1 aggiungere la seguente lettera: c) partecipare alle consultazioni indette dai decisori pubblici, alle attività di analisi di impatto della regolamentazione e di verifica dell'impatto della regolamentazione concernenti anche gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali, i disegni di legge di iniziativa governativa.	In linea con l'obiettivo di garantire piena reciprocità tra portatori di interessi e decisori pubblici, riteniamo importante introdurre consultazioni degli stakeholders. Le istituzioni stesse (e la qualità delle scelte compiute dai decisori pubblici) ne guadagnerebbero quantomeno in termini di informazioni acquisite. L'ascolto di tutti gli attori in gioco, come stabilito dai principi della Buona Regolazione (UE), contribuisce a norme efficienti ed efficaci (Ocse, 2018) ma anche allo sviluppo economico e a un uso intelligente delle risorse del Paese (Senato della Repubblica, 2015). Non solo: le consultazioni pubbliche, se gestite adeguatamente, consentono di incrementare la fiducia dei cittadini e degli attori coinvolti verso la politica (Ocse, 2018). La certezza di essere consultati rappresenterebbe inoltre un forte incentivo per i portatori di interessi a iscriversi al Registro della trasparenza e dunque un ulteriore miglioramento del sistema generale di policy. La nostra indagine condotta tra 159 lobbisti in Italia ha rivelato che il tema della partecipazione è
---	---	--

della presente legge, le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, nonché le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano definiscono con propri provvedimenti le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1, secondo principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento. Art. 10. <i>(Obblighi degli iscritti nel Registro)</i> 1. I rappresentanti di interessi non possono corrispondere, a titolo di liberalità, alcuna somma di denaro o altre utilità economicamente rilevanti ai decisori pubblici. 2. Ciascun rappresentante di interessi, entro il 31 gennaio di ogni anno a decorrere dall'anno successivo a quello di iscrizione nel Registro, trasmette al Comitato di sorveglianza, per via telematica, una relazione sintetica, redatta sotto la propria responsabilità, concernente l'attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno precedente. 3. La relazione di cui al comma 2 deve contenere: a) l'elenco delle attività di rappresentanza di interessi svolte; b) l'elenco dei decisori pubblici nei		visto come il più importante tra gli elementi di una regolamentazione del lobbying.
--	--	--

confronti dei quali sono state svolte le attività di cui alla lettera a);

c) la segnalazione di eventuali criticità rilevate.

4. La relazione di cui al comma 2 è pubblicata nel Registro entro quindici giorni dalla trasmissione da parte del rappresentante di interessi.

5. Il Comitato di sorveglianza può chiedere agli iscritti nel Registro, ove lo ritenga necessario, con richiesta adeguatamente motivata e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, la trasmissione di informazioni e dati integrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione di cui al comma 2.

Art. 11.

(Sanzioni)

1. Al rappresentante di interessi che violi le disposizioni di cui alla presente legge ovvero gli obblighi previsti dal codice deontologico si applicano, secondo la gravità della condotta, le seguenti sanzioni:

a) l'ammonizione;

b) la censura;

c) la sospensione dall'iscrizione nel Registro per una durata non superiore a un anno;

d) la cancellazione dal Registro.

2. Al rappresentante di

interessi che fornisca false informazioni od ometta di fornire informazioni alla cui comunicazione è tenuto, ovvero non ottemperi alla richiesta di integrazione da parte del Comitato di sorveglianza, si applica la sanzione pecuniaria da euro 1.000 a euro 5.000. 3. Le sanzioni di cui al comma 1 e la sanzione pecuniaria di cui al comma 2 sono irrogate dal Comitato di sorveglianza al termine di un procedimento in cui sono garantiti il contraddittorio, l'effettivo diritto di difesa e la pubblicità degli atti. Il Comitato di sorveglianza adotta, con proprio regolamento, le disposizioni necessarie per la disciplina del procedimento sanzionatorio. 4. Il provvedimento che applica le sanzioni di cui al comma 1 o le sanzioni pecuniarie di cui al comma 2 è pubblicato nel sito internet istituzionale del Comitato di sorveglianza e nella scheda personale del rappresentante di interessi al quale è stata irrogata la sanzione. 5. In caso di cancellazione dal Registro, ai sensi del comma 1, lettera d), il rappresentante di interessi non può chiedere una nuova iscrizione nel Registro stesso prima che siano decorsi due anni dalla data del provvedimento di		
---	--	--

cancellazione.

6. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 12.

(Disposizioni finali)

1. Le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Istituto nazionale di statistica provvede a integrare la classificazione delle attività economiche ATECO prevedendo un codice specifico per l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella presente legge. 4. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione.

Questa pratica è frequente in

	Aggiungere Art. 13 <i>(Revisione automatica della normativa)</i> Comma 1: Ogni tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, il CNEL coinvolge gli iscritti al Registro e tutte le parti interessate suggerendo una revisione della normativa con l'obiettivo di migliorare il testo. Il CNEL propone al parlamento un rapporto di aggiornamento della normativa.	Irlanda, all'avanguardia per quel che riguarda la regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi, dove la revisione è iniziativa dell'autorità indipendente competente che implementa e mantiene il Registro, la quale, sentite gli iscritti e le altre parti interessate suggerisce revisioni stilate in un rapporto al Parlamento per aggiornare e rendere efficace la normativa (Murphy 2017).
--	--	---

Contatti

Federico Anghel , federico@thegoodlobby.it, 349 528 0928