REGIONE LOMBARDIA X LEGISLATURA

 CONSIGLIO REGIONALE ATTI 10812

### **PROGETTO DI LEGGE N. 0280**

di iniziativa dei Consiglieri regionali:

Girelli, Pizzul, Alloni, Alfieri, Barboni, Barzaghi, Borghetti, Brambilla, Carra, D’Avolio, Gaffuri, Rosati, Scandella, Straniero, Tomasi, Valmaggi, Villani, Busi, S. Fossati, Bruni.

**\_\_\_\_\_\_**

**“Disciplina dell’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi”**

**\_\_\_\_\_**

### PRESENTATO IL 24/12/2015

ASSEGNATO IN DATA 07/01/2016

ALLE COMMISSIONI REFERENTE II

ALTRI PARERI COMITATO PARITETICO DI CONTROLLO E VALUTAZIONE

**RELAZIONE**

**PROGETTO DI LEGGE:DISCIPLINA DELL’ATTIVITA’ DI RELAZIONI ISTITUZIONALI PER LA RAPPESENTANZA DI INTERESSI**

Il presente progetto di legge si pone l’obiettivo di disciplinare l’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi esercitata nei confronti dei decisori pubblici da parte dei portatori di interessi particolari, al fine di influire sui processi decisionali presso le istituzioni regionali.

In ogni sistema democratico le *lobbies*, ovvero i gruppi di pressione organizzati attorno ad un comune interesse, cercano di influenzare il decisore pubblico esercitando dinamiche di pressione e persuasione nei confronti dei *decision makers* al fine di trarre un vantaggio. Si tratta di un fenomeno caratteristico delle democrazie industriali, rafforzatosi con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale e l’ampliamento delle istanze sociali ed economiche ad esso conseguenti.

Ciò in Italia è avvenuto ancor più marcatamente negli ultimi decenni, a fronte della progressiva disintermediazione tra società e Stato, ovvero dal ritrarsi dei partiti politici così come li abbiamo conosciuti nell’accezione novecentesca dal ruolo di monopolio della composizione degli interessi economici e sociali, nonché di filtro tra le istanze particolari emergenti nella società civile ed i luoghi formali della decisione pubblica, ovvero le Istituzioni repubblicane.

La trasfigurazione della forma-partito tradizionale e la crisi di rappresentanza hanno impresso una decisa accelerazione verso un modello di democrazia pluralistica di ispirazione anglosassone, una “democrazia degli interessi” nella quale le *lobbies* giocano un ruolo di protagonismo quali attrici del processo decisionale pubblico, scaturente da un confronto e scontro tra interessi settoriali e verità parziali che devono essere condotti a sintesi dal decisore pubblico in nome dell’interesse generale, concetto forse mitizzato nella tradizione giuridica continentale di derivazione francese.

Così intesa – e non vi è altra interpretazione che non cada in fraintendimento, come invece in Italia avviene nell’immaginario comune, anche a causa di un linguaggio giornalistico di cronaca giudiziaria non sempre ineccepibile – l’attività di *lobbying* assurge a momento di partecipazione democratica, altamente opportuno in quanto presupposto fondamentale per garantire una normazione di qualità e coerente con le finalità attese, assunta da un decisore pubblico reso consapevole dell’impatto della disciplina sui destinatari grazie ad un flusso informativo costante tra se medesimo e la pluralità degli interessi coinvolti.

Il problema, pertanto, non sono le *lobbies*, ma l’assenza di regole che permettano loro di interagire con la politica in modo trasparente, partecipato ed uguale per tutti. E’ la mancanza di tali condizioni a rendere i gruppi di pressione sovente un freno per lo sviluppo del Paese, come anche rilevato dall’OCSE in un report del 2010 nel quale si evidenzia come dall’assenza di regole in materia di *lobby* consegua una perdita di competitività, derivante da una forte compressione della concorrenza tra i diversi portatori di interessi particolari, nonché dall’incapacità di attrarre capitali e investimenti.

Tale è, purtroppo, lo scenario italiano, dove il deficitnormativo diviene sempre più insostenibile. Non è necessario prendere a modello la democrazia americana (patria del lobbismo e antesignana quanto a regolamentazione del fenomeno, con il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946) per misurare l’entità del ritardo del nostro Paese.

Una regolamentazione dell’attività lobbistica esiste ad oggi in 23 Stati, di cui 11 europei, oltre alla stessa Unione Europea. Che si adotti un modello di regolamentazione-trasparenza, privilegiando l’esigenza della conoscibilità da parte dell’opinione pubblica di tutti i molteplici fattori che incidono sulla decisione pubblica, tra cui gli interessi coinvolti (è il caso del Canada, di Israele o dell’Australia), ovvero (come nell’Unione Europea e negli Stati Uniti) una differente logica di regolamentazione-partecipazione, che attribuisce alle *lobbies* una dignità maggiore, quali veri e propri attori politici cui garantire il coinvolgimento all’interno del processo decisionale, la chiamata alla normazione della *lobbying* nel mondo democratico è sempre più forte.

Vi è stata a lungo, nella penisola, una cultura giuridica e politica avversa alle *lobbies*, fondata sulla considerazione dell’interesse pubblico come qualcosa di metafisico e “puro”, che non può essere il frutto di un processo di confronto e negoziazione con gli interessi particolari. Inoltre la forte interpretazione dei partiti politici del ruolo affidato loro dalla Costituzione, segnatamente dall’articolo 49, li ha resi l’unica istanza di intermediazione tra i cittadini e le Istituzioni.

Tuttavia, che piaccia o meno, il mondo è cambiato e la politica non può non leggere i segni dei tempi e cogliere le nuove opportunità, dettando le regole per un gioco onesto e trasparente tra i gruppi di pressione che animano il fermento democratico e le Istituzioni. Ciò a maggior ragione in seguito agli orientamenti della Corte Costituzionale, che con due sentenze degli anni ’70 in tema di diritto di sciopero (n. 1/1974 e n. 290/1974) e ancor più chiaramente con la sentenza n. 379 del 2004 in materia di Statuto regionale dell’Emilia-Romagna ha rivolto uno sguardo nuovo e legittimante sul fenomeno lobbistico, giungendo non solo al riconoscimento di un fondamento costituzionale dell’attività di influenza esercitata dai gruppi di pressione, ma anche ad esprimere un giudizio di valore sulla medesima, reputata capace di migliorare la qualità del processo decisionale.

Diversi sono, d’altronde, gli ancoramenti costituzionali dell’attività dei portatori di interessi, riscontrabili all’articolo 2, che parla di «formazioni sociali»; l’articolo 3, comma 2, che legittima la formazione e l’azione dei c.d. organismi di base, diversi dai partiti e dai sindacati, ove questi abbiano il fine primario di promuovere e realizzare l’effettiva partecipazione dei cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese; l’art. 18 che promuove la libertà di associazione; l’articolo 50 che, affermando il diritto di «rivolgere petizioni», similmente al Primo Emendamento della Costituzione americana, riconosce il diritto di influenzare il decisore pubblico.

Dal combinato disposto delle citate disposizioni emerge come il Costituente abbia affidato ai partiti politici un ruolo sì preminente nella definizione delle *policy*, ma non anche il monopolio della rappresentanza e della partecipazione dei cittadini alla vita politica e sociale del Paese, fondando così la legittimazione dell’interesse ad intervenire nel processo decisionale pubblico.

Peraltro anche la legislazione ordinaria offre chiare aperture del *policy making* verso forme partecipative, sottendendo una concezione della decisione regolativa più consona ad una società aperta e pluralista. Ci riferiamo alla legge 28 novembre 2005, n. 246 sull’Analisi dell’Impatto della Regolamentazione (AIR), il cui regolamento di attuazione (DPCM 170/2008) prevede che la proposta normativa sia preceduta dalla consultazione delle «principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta» medesima, che possono arricchire l’elaborazione delle decisioni pubbliche con contributi conoscitivi e saperi tecnico-specialistici.

In chiusura della XVI legislatura si contano in Parlamento oltre cinquanta progetti di legge in materia di gruppi di pressione e nella XVII legislatura sono stati presentati 12 disegni di legge, ma le Camere paiono non riuscire a condurre in porto gli sforzi profusi dai firmatari. Tuttavia, alcune Regioni, anche in considerazione dell’assetto istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, hanno approvato con proprie leggi una regolamentazione del settore. Battistrada la Regione Toscana, con la L.R. 18 gennaio 2002, n.5, seguita prima dal legislatore molisano con la L.R. 22 ottobre 2004, n. 24 e poi dall’Abruzzo con L.R. 22 dicembre 2010, n.61, che pare maggiormente apprezzabile, in quanto per la prima volta offre una definizione adeguata di rappresentanza di interessi particolari e di gruppi di interesse, disciplinando inoltre l’attività di influenza e pressione sia presso il Consiglio Regionale che la Giunta Regionale.

Proposte di legge sono poi state presentate in Emilia-Romagna (Pdl 94/2009), Veneto (Pdl 50/2010), Lazio (Pdl 81/2010), Campania (Pdl 302/2012), Friuli-Venezia-Giulia (Pdl 201/2012), Marche (Pdl 358/2013) e Calabria (Pdl 62/2015).

Sono diversi, quindi, i legislatori regionali che hanno avvertito l’opportunità di adottare modelli di *governance* inclusivi, riconoscendo alle rappresentanze economiche e della società civile un ruolo attivo nella definizione delle politiche pubbliche.

Alla Lombardia, tra le regioni economicamente più sviluppate d’Europa, tocca recitare la parte imbarazzante della “grande assente”. Ad oggi non è mai stata avanzata alcuna proposta di legge in materia di rappresentanza di interessi, nonostante una pluralità di norme molto chiare della Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n.1 indirizzi verso forme concertate e partecipative nell’attività di *policy-making*, da esercitarsi nel rispetto di due principi cardine quali il principio di pubblicità e quello di trasparenza.

Ci riferiamo all’art. 2 (“Elementi qualificativi della Regione”), il quale al comma 3 dispone che «La Regione […] garantisce la partecipazione dei singoli cittadini, delle formazioni sociali ed economiche e degli enti locali all’organizzazione politica, economica e sociale della Regione, per rendere effettivi l’esercizio dei diritti e l’adempimento dei doveri».

Fa seguito l’art. 8 (“Partecipazione”) che al comma 1, lett. *a)* afferma che «La Regione promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l’esercizio delle funzioni legislative e amministrative», mentre al comma 2 conferisce espressa cittadinanza ai portatori di interessi nel circuito dei processi decisionali, sancendo che «Il Consiglio regionale e la Giunta, nell’ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze di interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici». Al comma 3 del medesimo articolo, invece, si rinviene un ulteriore riferimento al tema della partecipazione nei processi decisionali («La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale») sul quale il legislatore statutario ritorna più volte con una manifestazione di volontà cristallina.

Ci riferiamo all’art. 9 (“Pubblicità e trasparenza”), dove oltre al tema partecipativo si enucleano, appunto, i principi indicati in rubrica (comma 1: «La Regione assume i principi di pubblicità e trasparenza come metodo della propria azione legislativa e amministrativa e come strumento per consentire l’effettiva partecipazione dei cittadini alla attività della Regione e alla formazione delle politiche regionali»), ma anche al Capo II del Titolo III, dedicato al Procedimento legislativo ordinario, il cui articolo 36 (“Partecipazione al procedimento legislativo”) definisce inequivocabilmente i processi decisionali come un percorso di natura concertativa con i portatori di interessi particolari. Il comma 1 dispone infatti che «La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche»; il comma 2 demanda al Regolamento generale l’individuazione di un vero e proprio diritto di informazione e consultazione delle «forze sociali ed economiche» di cui al comma precedente («Il Regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo Ufficio di Presidenza, secondo criteri fissati nello stesso Regolamento generale, nonché le modalità della loro audizione»), mentre il comma 3 sancisce in capo al decisore pubblico un dovere di valutazione delle istanze pervenute ed un obbligo di motivazione in caso di mancato accoglimento delle medesime («Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla Commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato»).

L’art. 50 dello Statuto, inoltre, con singolare coincidenza tematica ed enumerativa con l’art. 50 della Costituzione, fonda il diritto di petizione delle «persone che risiedono in Lombardia», le quali «possono rivolgere, singolarmente o in forma associata, petizioni al Consiglio regionale per richiederne l’intervento su questioni di interesse generale», ma tante e tali sono le statuizioni della Legge Regionale Statutaria 1/2008 in tema di partecipazione che il ricavare da tale norma in via di interpretazione estensiva un fondamento all’attività di influenza dei gruppi di pressione, come avviene nella ricerca di un “ombrello” costituzionale, appare ridondante.

Infine, per chiudere la rassegna dell’articolato statutario che interessa la materia in oggetto, non può non farsi menzione dell’art. 46 (“Principi generali dell’azione amministrativa”), che al comma 2 fa menzione dei principi di «imparzialità, buon andamento, trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità», consentendoci di ritornare su un concetto chiave del presente progetto di legge: una regolamentazione del fenomeno lobbistico non si limita ad accrescere la trasparenza delle istituzioni regionali, ma, grazie alla più ampia partecipazione della società civile ai processi decisionali, risulta uno strumento essenziale per assicurare l’efficacia delle politiche pubbliche.

La presente proposta di legge poggia su due pilastri: trasparenza e partecipazione. Da un lato, pertanto, si prevede una serie di obblighi di *disclosure* in grado di far emergere gli interessi coinvolti, favorendo in tal modo anche il profilo dell’*accountability*, ovvero della responsabilizzazione del decisore pubblico nei confronti del corpo elettorale per quanto concerne le proprie scelte. Dall’altro lato vengono dettate norme atte a garantire l’accesso dei gruppi di interesse ai procedimenti decisionali attraverso procedure di consultazione, concertazione e negoziazione.

Il presente progetto di legge si compone di 11 articoli.

L’articolo 1 dichiara l’oggetto e le finalità della legge, identificando come ambito di applicazione le attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi particolari all’interno dei processi decisionali presso il Consiglio Regionale e la Giunta Regionale, intesa come attività concorrente alla formazione delle decisioni pubbliche nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà nei confronti di queste. I principi informatori della disciplina sono individuati nei principi di pubblicità, trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali pubblici, di partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali ed economiche alla definizione delle politiche regionali, del pluralismo democratico e del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Le finalità perseguite consistono nel garantire la trasparenza dei processi decisionali; agevolare l’individuazione della responsabilità politica delle decisioni assunte (c.d. *accountability*); favorire la partecipazione ai processi decisionali della società civile e delle formazioni sociali ed economiche per la rappresentanza degli interessi socialmente legittimati; garantire la più ampia base informativa sottesa alle scelte dei decisori pubblici.

L’articolo 2 fornisce una serie di definizioni indispensabili per assicurare la corretta attuazione della legge, con riferimento segnatamente ai rappresentanti di interessi particolari, ai portatori di interessi particolari, ai decisori pubblici, ai processi decisionali pubblici e all’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi.

L’articolo 3 istituisce presso l’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e la Presidenza della Giunta Regionale il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, prevedendo l’obbligo di iscrizione per i soggetti che intendano svolgere l’attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici. Viene altresì sancito il dovere del rappresentante di interessi di comunicare all’atto di iscrizione i dati identificativi suoi e del portatore di interessi particolari per cui svolge attività di rappresentanza, l’interesse particolare che si intende rappresentare e i potenziali destinatari dell’attività di rappresentanza di interessi, nonché l’onere di aggiornare annualmente i suddetti dati. La pubblicità del Registro viene garantita mediante la sua pubblicazione sul proprio sito *internet* istituzionale da parte dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e della Presidenza della Giunta Regionale.

L’articolo 4 indica i requisiti per l’iscrizione nel Registro e segnatamente aver compiuto il diciottesimo anno di età; essere in possesso di laurea specialistica ovvero dimostrare di aver maturato almeno due anni di esperienza continuativa presso un soggetto iscritto al Registro; non aver riportato condanne passate in giudicato per reati contro la Pubblica Amministrazione, la personalità dello Stato, l’amministrazione della giustizia, l’ordine pubblico, il patrimonio, l’economia pubblica, la pubblica fede o la persona; non essere stato interdetto dai pubblici uffici, anche temporaneamente; non essere stato sottoposto a misure di prevenzione disposte dall’autorità giudiziaria ai sensi del Codice delle leggi antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

L’articolo 5 pone in capo ai soggetti che intendano iscriversi al Registro l’obbligo di sottoscrizione di un Codice deontologico, pena la cancellazione dal Registro. Il Codice è pubblicato a cura dell’Ufficio e della Presidenza sul proprio sito *internet* istituzionale.

L’articolo 6 detta il regime di incompatibilità ai fini dell’iscrizione nel Registro, stabilendo in particolare un divieto di “doppio incarico” e delle c.d. *revolving doors* per un periodo di 2 anni, ovvero che non possano svolgere attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi i decisori pubblici, i dipendenti di Amministrazioni Pubbliche o di enti pubblici non economici, i titolari di incarichi conferiti da parte di Amministrazioni Pubbliche ex articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 165/2011, i dirigenti di partiti ed i giornalisti pubblicisti o professionisti e coloro che lo siano stati nei due anni precedenti.

L’articolo 7 indica il dovere dei soggetti iscritti al Registro di redigere annualmente una relazione sull’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi svolta nell’anno precedente, identificandone i contenuti e prevedendone la pubblicazione sul sito *internet* istituzionale dell’Ufficio di Presidenza e della Presidenza, i quali, dal canto loro, sono tenuti, oltre alla pubblicazione sul sito *internet*, a trasmettere al Consiglio Regionale un report sull’attività svolta nell’anno precedente.

L’articolo 8 sancisce una serie di diritti, o meglio di facoltà, di partecipazione al processo decisionale che il rappresentante di interessi particolari iscritto al Registro può attivare, ovvero presentare ai decisori pubblici richieste di incontro, proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte, documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all’interesse rappresentato, al fine di orientare la decisione pubblica alla tutela del medesimo nell’adozione di leggi, formulazione di emendamenti, programmazione di politiche e simili; chiedere di essere ascoltato prioritariamente nella fase di elaborazione della normativa d’interesse; accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici, assistere alle procedure decisionali e acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari, purché munito di apposito tesserino di riconoscimento relativo all’identità propria e del portatore di interessi rappresentato.

L’articolo 9 è dedicato ai doveri in capo ai decisori pubblici. Questi devono innanzitutto consentire al rappresentante di interessi iscritto al Registro lo svolgimento dell’attività di *lobbying*, non potendosi rifiutare di conoscere i documenti pertinenti all’oggetto del processo decisionale presentati dal lobbista e dovendo garantire al rappresentante di interessi l’accesso ai documenti e alle comunicazioni ai sensi della legge 241/1990. Il decisore pubblico ha inoltre obblighi volti alla trasparenza del processo decisionale, dovendo menzionare nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi, nonché nelle premesse degli atti amministrativi, le attività di relazioni istituzionali svolte nell’ambito del processo decisionale e dovendo altresì garantire la tracciabilità delle medesime attività comunque avvenute trasmettendo all’Ufficio e alla Presidenza, entro il termine perentorio del 30 settembre di ogni anno, una relazione relativa all’attività di relazioni istituzionali svolta nell’anno precedente. Si consente in tal modo all’Ufficio e alla Presidenza un controllo incrociato sul corretto svolgimento dell’attività di *lobbying*, edificato sulla simmetria della duplice relazione del rappresentante di interessi ex art. 7 e del decisore pubblico ai sensi del presente articolo. Della relazione in oggetto si identifica il contenuto e se ne prevede la pubblicazione sul sito *internet* istituzionale dell’Ufficio e della Presidenza. Infine al decisore pubblico è affidata una funzione di controllo sul corretto svolgimento dell’attività lobbistica, essendo tenuto a dare immediata comunicazione all’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e alla Presidenza di ogni violazione che riscontri in ordine al Codice deontologico o alle disposizioni della presente legge.

L’articolo 10 prevede il regime sanzionatorio in caso di inosservanza dei doveri previsti dalla presente legge da parte dei soggetti iscritti al Registro. Segnatamente è sancito che il rappresentante di interessi che svolga attività di relazioni istituzionali senza essere iscritto nel Registro è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.000 a € 100.000; la violazione degli obblighi del Codice è punita, in considerazione del differente grado di gravità, con la censura, la sospensione e la cancellazione dal Registro; la falsità delle informazioni fornite all’atto di iscrizione nel Registro o nei successivi aggiornamenti, il mancato deposito della relazione di cui all’articolo 7, comma 1 della presente legge, la falsità delle informazioni ivi contenute o la mancata ottemperanza alla richiesta di completare le medesime ai sensi dell’articolo 7, comma 3 sono punite con la sanzione pecuniaria amministrativa da € 15.000 a € 150.000 e con la censura o la sospensione e, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal Registro. Le sanzioni previste sono irrogate dall’Ufficio e dalla Presidenza in seguito a contraddittorio con l’interessato e con garanzia del diritto di difesa del medesimo. Il provvedimento sanzionatorio è pubblicato sul sito *internet* dell’Ufficio e della Presidenza e nella scheda del rappresentante di interessi particolari cui è stato comminato. Il provvedimento di cancellazione dal Registro è inoltre pubblicato per estratto entro 30 giorni dalla sua notificazione a cura e spese del responsabile delle violazioni su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico. In caso di cancellazione, il rappresentante di interessi particolari non può chiedere una nuova iscrizione nel Registro prima di quattro anni dalla data del provvedimento. Le controversie relative all’applicazione dei commi 1, 2 e 3 sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Infine è previsto che nel caso in cui rilevi condotte illecite da parte di soggetti che non siano iscritti al Registro, ma esercitino attività di relazioni istituzionali presso il Consiglio o la Giunta Regionale, l’Ufficio e la Presidenza procedano all’ammonizione dei responsabili e, nel caso di reiterazione della condotta, alla segnalazione all’Autorità Giudiziaria competente.

L’articolo 11 fissa il termine di entrata in vigore della legge e dispone che la sua attuazione non comporti maggiori oneri per la finanza pubblica, essendo assicurata mediante il ricorso a risorse umane, strumentali ed economiche già previste dalla legislazione vigente, demandando infine ad un apposito regolamento adottato congiuntamente dall’Ufficio e dalla Presidenza entro 30 giorni dall’entrata in vigore della presente legge quanto da essa non disposto con riferimento alle modalità di gestione del Registro.

**DISCIPLINA DELL’ATTIVITA’ DI RELAZIONI ISTITUZIONALI PER LA RAPPESENTANZA DI INTERESSI**

**Art. 1 - (*Oggetto e finalità*)**

1. La presente legge disciplina l’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi particolari all’interno dei processi decisionali presso il Consiglio Regionale e la Giunta Regionale, intesa come attività concorrente alla formazione delle decisioni pubbliche nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni e con l’obbligo di lealtà nei confronti di queste.
2. La disciplina di cui al comma 1 si conforma ai princìpi di pubblicità, trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali pubblici, di partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali ed economiche alla definizione delle politiche regionali, del pluralismo democratico e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, perseguendo le seguenti finalità:
3. garantire la trasparenza dei processi decisionali ai sensi dell’art. 9, comma 1 legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n.1, di seguito denominato “Statuto”, segnatamente con riferimento all’identità e all’attività dei rappresentanti di interessi particolari che mirano ad influenzare tali processi;
4. agevolare l’individuazione della responsabilità politica delle decisioni assunte;
5. favorire la partecipazione ai processi decisionali della società civile e delle formazioni sociali ed economiche per la rappresentanza degli interessi socialmente legittimati, conformemente a quanto disposto dagli artt. 2, 8, 9 e 36 dello Statuto;
6. garantire la più ampia base informativa sottesa alle scelte dei decisori pubblici.

**Art. 2. - (*Definizioni*)**

1. Ai fini della presente legge si applicano le seguenti definizioni:
2. “rappresentanti di interessi particolari”: i soggetti che rappresentano professionalmente presso i decisori pubblici, come definiti dalla lettera *c)*, su incarico diretto o indiretto dei portatori di interessi particolari indicati alla lettera *b)*, interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica, al fine di incidere ed orientare i processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici. Parimenti sono tali i soggetti che svolgono la suddetta attività per conto dell’organizzazione di appartenenza pur operando nell’ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non sia l’attività di rappresentanza di interessi;
3. “portatori di interessi particolari”: i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro dipendente con i rappresentanti di interessi particolari, avente ad oggetto lo svolgimento dell’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi di cui alla lettera *e)*; si intendono altresì i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi particolari un incarico professionale avente ad oggetto lo svolgimento della predetta attività;
4. “decisori pubblici”: persone fisiche componenti gli organi di indirizzo politico con funzione legislativa o esecutiva, segnatamente il Presidente della Giunta regionale, gli Assessori e i Consiglieri regionali; sono altresì tali i collaboratori dei medesimi, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale ed i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei membri della Giunta;
5. “processi decisionali pubblici”: procedimenti di formazione degli atti legislativi e regolamentari e degli atti amministrativi generali;
6. “attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi”: ogni attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari di cui alla lettera *a)* mirante al perseguimento di interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici di cui alla lettera *c)*, attraverso la presentazione di proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione scritta o orale, anche trasmessa per via telematica.

**Art. 3. -(*Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari. Iscrizione*)**

1. E’ istituito congiuntamente presso l’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, di seguito denominato “Ufficio”, e la Presidenza della Giunta, di seguito denominata “Presidenza”, il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, di seguito denominato “Registro”.
2. I soggetti che intendono svolgere l’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici sono tenuti ad iscriversi nel Registro.
3. Nel Registro, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi e per categorie di decisori pubblici secondo un modulo definito con regolamento congiunto dall’Ufficio e dalla Presidenza entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono indicati i seguenti dati, comunicati dai rappresentanti di interessi all’atto di iscrizione:
4. i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante di interessi particolari;
5. i dati identificativi del portatore di interessi particolari per conto del quale è svolta l’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi particolari;
6. l’interesse particolare che si intende rappresentare;
7. i potenziali destinatari dell’attività di rappresentanza di interessi.
8. L’Ufficio e la Presidenza garantiscono la pubblicità dei contenuti del Registro nell’ambito di una sezione dedicata e accessibile del proprio sito *internet* istituzionale, attraverso la pubblicazione e l’aggiornamento periodico dei dati comunicati dai rappresentanti di interessi particolari.
9. I dati e le informazioni di cui al comma 3 sono aggiornati entro il 30 settembredi ogni anno, a cura del soggetto iscritto nel Registro.

**Art. 4. - (*Iscrizione nel Registro. Requisiti*)**

1. Ai fini dell’iscrizione di cui all’art. 3 il rappresentante di interessi:
2. deve aver compiuto il diciottesimo anno di età;
3. deve essere in possesso di laurea specialistica ovvero dimostrare di aver maturato almeno due anni di esperienza continuativa presso un soggetto iscritto al Registro;
4. non deve aver riportato condanne passate in giudicato per reati contro la Pubblica Amministrazione, la personalità dello Stato, l’amministrazione della giustizia, l’ordine pubblico, il patrimonio, l’economia pubblica, la pubblica fede o la persona;
5. non deve essere stato interdetto dai pubblici uffici, anche temporaneamente;
6. di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

**Art. 5. - (*Codice deontologico*)**

1. Entro novanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge l’Ufficio e la Presidenza adottano congiuntamente un Codice deontologico, di seguito denominato “Codice”, che definisce il comportamento cui devono attenersi i rappresentanti di interessi particolari e segnatamente:
2. il divieto di rivendicare nei loro rapporti con terzi relazioni ufficiali con l’Amministrazione;
3. l’obbligo di identificarsi preventivamente sempre con il proprio nome ovvero con il nome che risulta nel Registro;
4. l’obbligo di dichiarare sia gli interessi rappresentati che gli obiettivi prefissi;
5. l’obbligo di indicare i propri riferimenti e quelli dell’eventuale committente in tutti i documenti consegnati o trasmessi al decisore pubblico;
6. l’obbligo di garantire che le dichiarazioni rese all’atto di iscrizione di cui all’art. 3, comma 3 e successivamente aggiornate ex art. 3, comma 5 siano complete e veritiere;
7. l’obbligo di fornire al decisore pubblico informazioni corrette e non fuorvianti;
8. il divieto di indurre i decisori pubblici a violare norme di comportamento loro applicabili e il divieto di esercitare pressioni indebite nei loro confronti;
9. il divieto di offrire al decisore pubblico qualsiasi tipo di compenso o altra utilità, ovvero regali di valore superiore a 150 euro l’anno;
10. il divieto di elargire a partiti, movimenti o gruppi politici organizzati somme o altre utilità a titolo di erogazione liberale;
11. le sanzioni previste dalla presente legge in caso di inosservanza dei doveri dei rappresentanti di interessi particolari.
12. Il Codice è pubblicato sul sito *internet* istituzionale dell’Ufficio e della Presidenza nella sezione dedicata all’attività di rappresentanza di interessi.
13. L’iscrizione nel Registro è subordinata alla dichiarazione per iscritto dell’impegno a rispettare il Codice. In caso di inosservanza di tale adempimento l’Ufficio e la Presidenza dispongono la cancellazione dal Registro.
14. L’Ufficio e la Presidenza verificano il possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 3 del presente articolo e può chiedere, se necessario, la trasmissione di dati e di informazioni integrative.

**Art. 6. - (*Incompatibilità*)**

1. Fatto salvo quanto previsto dall’art. 4, non possono iscriversi al Registro e svolgere attività di rappresentanza di interessi particolari sia durante il loro mandato od incarico che per i due anni successivi allo svolgimento dei medesimi:
2. i decisori pubblici di cui all’art. 2, comma 1, lettera *e)*;
3. i dipendenti di Amministrazioni Pubbliche o di enti pubblici non economici;
4. i soggetti titolari di incarichi conferiti da parte di Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell’art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, dell’art. 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 e dell’art. 100 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
5. i dirigenti di partiti, movimenti e associazioni politiche durante il loro incarico;
6. i giornalisti pubblicisti o professionisti, salva espressa autorizzazione del Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti e rinuncia ad esercitare, anche a titolo gratuito, l’attività giornalistica nel periodo in cui risultino iscritti al Registro.
7. In caso di sopravvenienza delle condizioni ostative all’iscrizione di cui al comma precedente del presente articolo, l’Ufficio e la Presidenza provvedono alla cancellazione d’ufficio dal Registro del soggetto interessato.

**Art. 7. - (*Doveri degli iscritti al Registro e attività di controllo*)**

1. A decorrere dall’anno successivo a quello dell’iscrizione nel Registro, entro il termine perentorio del 30 settembreil rappresentante di interessi trasmette all’Ufficio e alla Presidenza in via telematica e sotto la propria responsabilità una relazione annuale relativa all’attività svolta nell’anno precedente.
2. La relazione di cui al comma 1 deve contenere:
3. l’elenco delle attività di relazioni istituzionali di cui all’art. 2, lettera *e)* della presente legge svolte nel corso dell’anno precedente, con indicazione degli incontri e dei contatti intercorsi con i decisori pubblici;
4. l’elenco dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte le predette attività, ovvero l’indicazione esatta delle persone fisiche con le quali si sono avuti incontri e contatti;
5. l’indicazione delle risorse umane, strumentali ed economiche concretamente impiegate ai fini delle attività in oggetto.
6. L’Ufficio e la Presidenza, laddove lo ritengano necessario in seguito ad un esame anche comparato con la relazione di cui all’art. 9, comma 2 della presente legge, possono chiedere la trasmissione di dati ed informazioni integrative rispetto a quelli già forniti.
7. La documentazione di cui al presente articolo è conservata a cura del rappresentante di interessi particolari e dell’Ufficio e dalla Presidenza per un periodo non inferiore ai cinque anni.
8. La relazione è pubblicata sul sito *internet* istituzionale dell’Ufficio e della Presidenza.
9. Entro il 31 dicembre di ogni anno l’Ufficio e la Presidenza redigono e trasmettono al Consiglio Regionale un rapporto sull’attività svolta nell’anno precedente e gli aspetti più rilevanti evidenziati dalle relazioni presentate dai portatori di interessi particolari.

**Art. 8. - (*Facoltà degli iscritti al Registro*)**

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto al Registro può:
2. presentare ai decisori pubblici richieste di incontro, proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte, documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all’interesse rappresentato, al fine di orientare la decisione pubblica alla tutela del medesimo nell’adozione di leggi, formulazione di emendamenti, programmazione di politiche e simili;
3. chiedere di essere ascoltato prioritariamente nella fase di elaborazione della normativa d’interesse;
4. accedere alle sedi istituzionali dei decisori pubblici, assistere alle procedure decisionali e acquisire documenti relativi a processi decisionali su atti normativi e regolamentari, purché munito di apposito tesserino di riconoscimento relativo all’identità propria e del portatore di interessi rappresentato;
5. Entro 90 giorni dall’entrata in vigore della presente legge l’Ufficio e la Presidenza definiscono le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1 del presente articolo, secondo i princìpi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento.

**Art. 9. - (*Doveri dei decisori pubblici*)**

1. Il decisore pubblico non può rifiutare di conoscere le proposte, le richieste, i suggerimenti ed ogni altro genere di informazioni presentate dal rappresentante di interesse iscritto al Registro, purché pertinenti all’oggetto del processo decisionale;
2. Il decisore pubblico deve menzionare nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi, nonché nelle premesse degli atti amministrativi, le attività di relazioni istituzionali svolte nell’ambito del processo decisionale e ne allega la documentazione ricevuta, dovendo altresì garantire la tracciabilità delle medesime attività comunque avvenute trasmettendo all’Ufficio e alla Presidenza, entro il termine perentorio del 30 settembre di ogni anno, una relazione relativa all’attività di relazioni istituzionali svolta nell’anno precedente.
3. La relazione di cui al comma 2 deve contenere l’elenco delle attività di relazioni istituzionali di cui all’art. 2, lettera e) della presente legge svolte nel corso dell’anno precedente, con indicazione esatta degli incontri e dei contatti intercorsi con i rappresentanti di interessi particolari, specificandone data e luogo, il soggetto incontrato, l’interesse rappresentato, l’oggetto dell’incontro, l’esito del medesimo e la documentazione consegnata.
4. L’Ufficio e la Presidenza, qualora lo ritengano necessario in seguito ad un esame anche comparato con la relazione di cui all’art. 7 della presente legge, possono chiedere la trasmissione di dati ed informazioni integrative rispetto a quelli già forniti.
5. La documentazione di cui al presente articolo è conservata a cura del decisore pubblico e dell’Ufficio e della Presidenza per un periodo non inferiore ai cinque anni.
6. La relazione di cui al comma 2 del presente articolo è pubblicata sul sito *internet* istituzionale dell’Ufficio e della Presidenza.
7. Il decisore pubblico ha l’obbligo di garantire al rappresentante di interessi iscritto al Registro l’accesso ai documenti e alle comunicazioni, ove l’interesse rappresentato sia pertinente all’oggetto dei processi decisionali pubblici in atto, ai sensi dell’articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modificazioni.
8. Qualora riscontri violazioni del Codice o delle disposizioni della presente legge da parte del rappresentante di interessi iscritto al Registro, il decisore pubblico ne dà immediata comunicazione all’Ufficio e alla Presidenza.

**Art. 10. - (*Sanzioni*)**

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il rappresentante di interessi che svolge attività di relazioni istituzionali senza essere iscritto nel Registro è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 100.000.
2. La violazione degli obblighi previsti dal Codice è punita, in considerazione del differente grado di gravità, con la censura, la sospensione e la cancellazione dal Registro.
3. La falsità delle informazioni fornite all’atto di iscrizione nel Registro o nei successivi aggiornamenti, il mancato deposito della relazione di cui all’articolo 7, comma 1 della presente legge, la falsità delle informazioni ivi contenute o la mancata ottemperanza alla richiesta di completare le medesime ai sensi dell’articolo 7, comma 3 sono punite con la sanzione pecuniaria amministrativa da euro 15.000 a euro 150.000 e con la censura o la sospensione e, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal Registro.
4. Le sanzioni di cui ai commi precedenti del presente articolo sono irrogate dall’Ufficio e dalla Presidenza in seguito a contraddittorio con l’interessato e con garanzia del diritto di difesa del medesimo.
5. Il provvedimento sanzionatorio è pubblicato sul sito *internet* dell’Ufficio e della Presidenza e nella scheda del rappresentante di interessi particolari cui è stato comminato. Il provvedimento di cancellazione dal Registro è inoltre pubblicato per estratto entro 30 giorni dalla sua notificazione a cura e spese del responsabile delle violazioni su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico.
6. In caso di cancellazione, il rappresentante di interessi particolari non può chiedere una nuova iscrizione nel Registro prima di quattro anni dalla data del provvedimento.
7. Le controversie relative all’applicazione dei commi 1, 2 e 3 sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
8. Nel caso in cui rilevi condotte illecite da parte di soggetti che non sono iscritti al Registro, ma esercitano attività di relazioni istituzionali presso il Consiglio o la Giunta Regionale, l’Ufficio e la Presidenza procedono all’ammonizione dei responsabili e, nel caso di reiterazione della condotta, alla segnalazione all’Autorità Giudiziaria competente.

**Art. 11 - (*Disposizioni finali. Clausola di invarianza ed entrata in vigore*)**

1. L’attuazione della presente legge è assicurata mediante il ricorso a risorse umane, strumentali ed economiche già previste dalla legislazione vigente, senza nuovi i maggiori oneri per la finanza pubblica.
2. La presente La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel BURL.
3. Per quanto non previsto dalla presente legge, le modalità di gestione del Registro sono disciplinate con apposito regolamento, adottato congiuntamente dall’Ufficio e dalla Presidenza entro 30 giorni dall’entrata in vigore della presente legge.